

INSTITUTO ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR – CONJUNTO 2011/12



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**A PARTILHA DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL:
CONTRIBUTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA**

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA / DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

**RUI JORGE ROMA PAIS DOS SANTOS
MAJ INF PARA**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

A PARTILHA DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL: CONTRIBUTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA

MAJ INF PARA RUI JORGE ROMA PAIS DOS SANTOS

Trabalho de Investigação Individual do CEM-Conjunto 2011/12

Pedrouços, 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

A PARTILHA DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL: CONTRIBUTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA

MAJ INF PARA RUI JORGE ROMA PAIS DOS SANTOS

Trabalho de Aplicação Individual do CEM-Conjunto 2011/12

Orientador:

Major Inf Para António Pedro Menezes

Pedrouços, 2012

Agradecimentos

Sendo o tempo um recurso escasso e não renovável, agradeço à Carla pelo tempo que empenhou a auxiliar-me e à minha filha Inês pelo tempo que teve de ocupar. Mas, agradeço-lhes, mais ainda, pela abnegação com que cederam, parte do meu tempo que delas seria de direito, sem nada pedirem em troca.

Agradeço ao Major Para-quedista Menezes, meu orientador, que «firme e constante», me soube transmitir ensinamentos e conselhos que em muito facilitaram o meu trabalho. O Major Menezes, apesar de, apar com outros empenhamentos, se encontrar a preparar a sua dissertação de Mestrado, demonstrou uma disponibilidade inexcedível.

Aos que se dedicaram e se dedicam ao estudo das informações, agradeço por terem criado uma base conceptual que permitiu a elaboração deste estudo, tal como um Precursor Aeroterrestre facilita, aos saltadores que o seguem, o salto em segurança.

Índice

Agradecimentos	II
Resumo	V
<i>Abstract</i>	VII
Palavras-chave	IX
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	X
Introdução	1
1. As informações	6
a. O Processo.....	7
b. O Produto	12
c. A Organização.....	13
d. A partilha de informação.....	17
(1) No Processo.....	17
(2) No produto.....	19
(3) Implicações para a organização.....	20
2. O sistema e a comunidade de informações em Portugal	23
a. Enquadramento legislativo.....	23
b. Organização das informações em Portugal	25
(1) Órgãos superiores de informações	26
(2) SIRP	27
(3) CISMIL	29
c. Análise.....	30
(1) Quanto ao processo	30
(2) Quanto ao produto.....	35
(3) Quanto à organização	37
Conclusões.....	40
Bibliografia.....	47

Índice de tabelas

Tabela 1 - Matriz comparativa das fases do processo de informações.....	10
Tabela 2 – Síntese do modelo teórico.....	22
Tabela 3 - Comparação do modelo teórico com o sistema português	30

Índice de ilustrações

Ilustração 1 – Organigrama	21
Ilustração 2 - Organização Matricial (tabela dupla entrada)	22
Ilustração 3 - Organigrama do SIRP (fonte: www.sied.pt)	26
Ilustração 4 - Organização matricial do SIRP proposto	45
Ilustração 5 - Organigrama do SIRP proposto.....	45

Resumo

O atual paradigma nas informações é caracterizado pelo «*need to share*», que surgiu como uma evolução do «*need to know*». Pelo que, a partilha de informações, entre os diversos serviços, passou a ser percecionada como um fator indispensável para conferir relevância aos produtos das informações. Os serviços de informações portugueses, na sua demanda por um produto relevante e adequado, não poderão ser exceção.

Neste trabalho focámo-nos sobre a comunidade de informações em Portugal, analisando a partilha de informações entre o serviço que processa as informações militares – o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) – e o serviço que processa as informações estratégicas de defesa – o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). Não descurando, no entanto, da nossa análise, o papel do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), enquanto entidade congregadora e reguladora. Como objetivo deste trabalho, propusemo-nos identificar as possibilidades de melhoria da partilha de informações, entre a comunidade de informações em Portugal, tornando possível tecer subsídios que visem o aperfeiçoamento do sistema.

O nosso percurso metodológico iniciou-se com uma revisão bibliográfica, para caracterizar as informações e a identificar os elementos que potenciam a partilha de informações entre serviços, criando assim, um modelo de análise. Posteriormente, caracterizámos o SIED, o CISMIL e a sua integração na comunidade de informações em Portugal. Após esta análise confrontamos com o modelo de análise proposto. Esta comparação tornou inteligíveis as disformidades e conformidades existentes entre o modelo de análise e a situação portuguesa.

As principais disformidades encontradas, e como tal barreiras à partilha de informações, são de que, em Portugal não há uma clara definição das responsabilidades de cada serviço, tal como, não existe um órgão coordenador da atividade dos serviços de informações, nem um órgão integrador das notícias e informações. Julgamos que, a principal causa destas disformidades reside no facto de que a comunidade de informações ser diferente do SIRP, visto o CISMIL não pertencer ao SIRP, o que, *de per se* limita a partilha de informações.

No nosso entender, as barreiras à partilha de informações encontradas podem ser sanadas com uma alteração legislativa, que assegure que o CISMIL seja parte integrante do SIRP. E, também, ampliando as competências do SG-SIRP que, apoiado pelo seu gabinete, passaria a desempenhar o papel de coordenador do sistema. Para isso, o SG-SIRP teria de

ter a autoridade necessária para orientar o esforço de pesquisa e assegurar a coordenação do SIED e do CISMIL.

Diretamente subordinado ao SG-SIRP, passaria, igualmente, a existir um órgão com a capacidade de integrar as notícias e informações provenientes dos diversos serviços. O produto deste órgão seria o resultado da integração das notícias e dados existentes no sistema, conferindo-lhes assim relevância, que quando analisadas individualmente, não teriam.

Estas alterações em nada condicionam a existência de serviços especializados e com diferentes dependências. Ou seja, o SIS, o SIED e o CISMIL manteriam as atuais subordinações hierárquicas. A única alteração prevista, seria que, o CISMIL passaria a estar sujeito à autoridade de coordenação do SG-SIRP.

Abstract

The current paradigm of information is characterized by the "need to share", which emerged as an evolution of the "need to know." The sharing of information between different departments became perceived as an indispensable tool to give relevance to the intelligence products. The Portuguese intelligence services, in its demand for a relevant and appropriate product, may not be an exception.

In this work we analyzed the Portuguese intelligence community, focusing our analyze in intelligence sharing between the service that processes the military intelligence - the Military Intelligence and Security Center (CISMIL) - and the service that processes the strategic defense intelligence - Strategic Intelligence Defense Service (SIED). Not forgetting, however, from our analysis the role of the Intelligence System of the Portuguese Republic (SIRP), while congregate and regulatory authority. The objective of this work is identifying ways to improve intelligence sharing between the Portuguese intelligence community, making possible to contribute to improving the system.

Our methodological approach began with a literature review to characterize intelligence and identify the elements that enhance the intelligence sharing between services, thus creating an analysis model. Subsequently, we characterize the SIED, the CISMIL and theirs integration into the Portuguese intelligence community. After we confronted the finds with the proposed analytical model. This comparison made intelligible deformities and compliance between the analytical model and the Portuguese system.

The main deformities found, and as such barriers to intelligence sharing, is that in Portugal there is no clear definition of responsibilities of each service, as there is no coordinating body for the activity of intelligence services, or a integration body of news and intelligence. We believe that the main cause of these deformities is due the intelligence community and SIRP are different, because CISMIL don't belong to SIRP, which limit the intelligence share.

In our view, the barriers to intelligence sharing found can be solved with a legislative amendment to ensure that the CISMIL is part of SIRP. And also, extending the powers of the SG-SIRP that, supported by his office, would play the role of coordinator of the system. For this, the SG-SIRP would have the authority to coordinate collection effort between SIED and CISMIL.

Reporting directly to the SG-SIRP, would also exists a body with the capacity to integrate the news and intelligence from the various departments. The product of this

agency would be the result of the integration of all the news and intelligence on the system, thereby giving them relevance, that when analyzed individually, they would not have.

These changes don't affect the existence of specialized services and with different dependencies. That is, the SIS, the SIED and the CISMIL maintain the current hierarchical subordination. The only change envisaged is that the CISMIL would become under coordinating authority of the SG-SIRP.

Palavras-chave

Centro de Informações e Segurança Militares;

Informações;

Informações militares;

Partilha;

Sistema de Informações da República Portuguesa.

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACINT - Informação acústica

AR - Assembleia da República

CC-SIRP - Conselho Consultivo do Sistema de Informações da República Portuguesa

CEDN - Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003)

CEMGFA - Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas

CF-SIRP - Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

CFD-SIRP - Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa

CISMIL - Centro de Informações e Segurança Militares

COMINT - Informação de comunicações

CRP - Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1 / 2005, de 12 de agosto)

CSI - Conselho Superior de Informações

DGS - Direção Geral de Segurança

ELINT - Informação eletrónica

EMGFA - Estado-Maior General das Forças Armadas

EME – Estado-Maior do Exército

EUA – Estados Unidos da América

HUMINT – Informações humanas

IMINT - Informação por imagens

LDN - Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de julho)

LQSIRP - Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de setembro)

LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de julho)

LOEMGFA – Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro)

LOSIRP - Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro)

LSI - Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)

MASINT - Informação de medição e assinatura eletromagnética

NBQR - Nuclear, biológico, químico e radiológico
NWIA - Arquitetura das Informações na OTAN (*NATO-Wide Intelligence Architectures*)
OSINT - Informação por fontes abertas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIDE - Polícia Internacional de Defesa do Estado
PM – Primeiro-Ministro
PR - Presidente da República
RADINT - Informação de radares
SG-SIRP - Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SIED - Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIEDM - Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares
SIGINT - Informação por sinais
SIM - Serviço de Informações Militares
SIRP - Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS - Serviço de Informações e Segurança

Introdução

A temática das informações em Portugal é, ainda hoje, ensombrada pelo passado recente. A memória coletiva portuguesa associa os serviços de informações à Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE) e à sua sucessora a Direção Geral de Segurança (DGS) como estando ao serviço do poder político, atuando impunemente, à margem da Lei e em prol dos detentores do poder. No entanto, a atuação da DGS regia-se por um quadro legal. Como forma de consubstanciar as implicações deste passado, referimos que, ainda hoje, o artigo 31.º da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (LQSIRP) impede a participação de antigos agentes da PIDE/DGS e de informadores destas extintas corporações nos órgãos criados por esta lei (Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de setembro).

O Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SG-SIRP), Júlio Carneiro Pereira refere que “o espectro e a configuração das ameaças suscetíveis de fazer perigar a segurança nacional, nas suas vertentes de segurança interna e defesa nacional, levaram o legislador português a efetuar uma profunda remodelação do Sistema de Informações da República Portuguesa” (SIRP, 2011). Numa retrospectiva histórica das remodelações a Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa, Lei n.º 30/84, contemplava a criação de três serviços de informações: o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), o Serviço de Informações Militares (SIM) e o Serviço de Informações e Segurança (SIS). Posteriormente, a Lei n.º 4/95, determinou a extinção do SIM, tendo as suas atribuições passado para o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM), organismo que congregava as missões e atribuições do SIM e do SIED. Com a Lei n.º 4/2004, o SIEDM perde a componente militar e volta a designar-se Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), dando-se assim a “autonomização da atividade de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar” (SIED, 2011). A Lei 9/2007, estabelece a presente orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa.

O Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro (LOEMGFA) altera a orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), criando o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL). Sobre a criação do CISMIL, o SG-SIRP referiu que “[a] produção de informações pelo CISMIL nas suas áreas de competência não colide com a

produção de informações de defesa pelo SIED, situando-se estas em planos distintos, com missões e objetivos próprios e destinatários diferenciados, muito embora por vezes surjam zonas cinzentas sempre presentes em realidades que não são estanques. Estas situações pontuais têm sido resolvidas tendo em conta as boas relações de cooperação entre o SIRP e as Forças Armadas e mais especificamente entre o SIED e o CISMIL” (SIRP, 2011).

“Zonas cinzentas” é no mínimo um termo ambíguo. Tanto pode representar duplicações como lacunas... Para além do mais, “situações pontuais” podem ser definidas como acontecimentos ou eventos que não têm estrutura interna, ou seja, não replicáveis e não duradouros. Julga-se, que o processo de geração de conhecimento, necessário à decisão, não se pode sustentar na resposta dada por acontecimentos não estruturados, tendo sim, que se basear num mecanismo e numa organização que permita apresentar um produto mesmo que perante situações pontuais.

“Boas relações de cooperação” a adjetivação é problemática porque permite uma miríade de interpretações... A dúvida que estas palavras lançam é profunda, somos forçados a interrogar-nos sobre quais as consequências de «más» relações de cooperação.

Têm sido recorrente as notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação sobre a intenção do Governo fundir o SIS e o SIED. Sobre isto importa referir que “a coordenação, a cooperação, a partilha de informações e a articulação serão, neste domínio, as preocupações chave que nortearão a atuação do Governo” (XIX Governo Constitucional, 2011, p.67). Uma eventual reestruturação do SIRP poderá implicar alterações no papel das informações militares, bem como no inter-relacionamento entre estes organismos. Se o XIX Governo elege a partilha de informações como uma das suas preocupações é porque esta partilha pode ser potenciada, o que indicia a existência de lacunas ou inconsistências no sistema. A busca destas construir-se-á como a base para a otimização do sistema.

Revisitando o Programa do XIX Governo Constitucional, na parte respeitante à defesa nacional alude que o executivo irá “reorganizar e racionalizar (...) a Estrutura Superior das Forças Armadas” (2011, p.107). Esta reorganização, a concretizar-se, poderá implicar alterações de organização e funcionamento no CISMIL.

Nas linhas anteriores apresentamos parte do panorama em que o SIRP e a comunidade de informações em Portugal estão mergulhados. Neste sentido parece-nos que *de per si* qualquer estudo sobre esta temática tem relevância e atualidade.

O **objeto de estudo** do presente trabalho são as informações. Pela sensibilidade do assunto em questão, pela inerente necessidade de descrição e de salvaguarda do segredo de

estado¹ e em total consonância com a restante legislação nacional aplicável (SECNAC 1², SECNAC 2³ e SEGMIL⁴) este trabalho irá apenas versar sobre matérias e diplomas não classificados.

Neste trabalho iremos debruçar-nos sobre a partilha de informações e a cooperação entre o serviço que processa as informações militares (CISMIL) e o serviço que processa as informações estratégicas de defesa (SIED), não descurando o papel do SIRP enquanto entidade congregadora e reguladora. Excluindo pois, da nossa análise, as matérias do âmbito do SIS ou das informações policiais e criminais subordinadas à Lei de Segurança Interna e à Lei Orgânica da Investigação Criminal. A nossa escolha prendeu-se com a impossibilidade de abranger de forma holística as informações tal é a magnitude de tal tarefa.

As informações têm uma componente interna e externa, e perante a necessidade de objetivar o estudo, iremos apenas abordar a partilha de informações de índole externa, não incluindo na nossa análise as informações obtidas no interior do território nacional, nem as obtidas no estrangeiro sobre atividades a decorrer no território nacional.

A partilha de informações terá necessariamente um caráter internacional e nacional (interagência). Como neste trabalho propomo-nos a apresentar contributos para a melhoria do sistema vigente, e certos de que, seria de uma veleidade extrema, propomo-nos a alterar os sistemas em uso nas alianças de que Portugal faz parte, decidimos focar-nos exclusivamente na partilha de informações entre os serviços portugueses (interagência).

Não pretendendo fazer uma análise histórica, mas ressalvando a possibilidade de se recorrer a exemplos históricos para enriquecimento ou esclarecimento das ideias apresentadas, iremos cingir a nossa análise ao presente. Com isto tentaremos objetivar o nosso estudo, apresentando os mecanismos atualmente em funcionamento, quer decorrentes de imperativos legais, quer fruto das necessidades sentidas pelos intervenientes na comunidade de informações.

A presente investigação visa – como objetivo geral – identificar possibilidades de melhoria da partilha de informações entre a comunidade de informações, levando a que seja possível tecer subsídios que visem o aperfeiçoamento do sistema.

Como primeiro objetivo parcelar elegemos a determinação das características de um sistema de informações que assegurem uma efetiva partilha de informações. O segundo

¹ Lei n.º 6/94, de 7 de abril

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/89;

⁴ Segurança Militar

objetivo é a caracterização do sistema e da comunidade de informações em Portugal. A consecução deste objetivo permitirá compreender as relações existentes entre o SIED e o CISMIL, procurando identificar quais os fatores que facilitam a partilha de informações, bem como os que se constituem como barreiras a essa mesma partilha. Estaremos nessa altura em condições de nos propor a atingir o nosso objetivo geral, tecendo então as considerações possíveis com vista ao aperfeiçoamento do sistema.

A **questão central** que nos conduzirá ao longo desta investigação será:

«Quais as barreiras à partilha de informações entre o SIED e o CISMIL?».

Perante a abrangência desta questão, elaboramos um conjunto de questões derivadas que nos permitem manter a objetividade ao longo do estudo. As questões derivadas (QD) por nós elaboradas são:

QD 1: O que deve possuir um sistema de informações para permitir a partilha de informações?

QD 2: Quais das características anteriormente identificadas não existem no sistema de informações português?

Como tentativa de resposta à questão central, iremos nortear o nosso estudo pela confirmação ou negação da validade das hipóteses por nós propostas. Estas hipóteses, no seu conjunto permitirão dar resposta à questão central. As hipóteses (H) por nós propostas são:

H 1 – Em Portugal a legislação não facilita a partilha de informações entre os membros da comunidade de informações.

H 2 – A organização do sistema português não contribui para a partilha de informações.

O nosso percurso metodológico ir-se-á iniciar com a consulta de fontes bibliográficas sobre informações, tentando desta forma identificar os parâmetros agregadores das análises apresentadas pelos diversos analistas por nós consultados. Ao debruçarmo-nos sobre as informações em Portugal, iremos assentar a nossa pesquisa no normativo legal que enforma o funcionamento e a organização das informações em Portugal. Posteriormente efetuaremos a análise do modelo existente em Portugal confrontando-o com o quadro teórico identificado no primeiro passo.

Estaremos nesta altura em condições de responder à nossa questão de partida - Quais as barreiras à partilha de informações entre o SIED e o CISMIL? - Partiremos então para a consecução do objetivo deste trabalho apresentando subsídios que visem o aperfeiçoamento do sistema de partilha de informações em Portugal.

Por imperativo do normativo em vigor no Instituto de Estudos Superiores Militares, referimos que, a referenciação ao longo do nosso trabalho será efetuada utilizando a norma Harvard-Anglia, com recurso à ferramenta existente no Microsoft Office Word 2007.

Este trabalho encontra-se dividido em dois capítulos. O primeiro consiste na identificação das características necessárias num sistema de informações para permitir a partilha de informações. O segundo capítulo analisa o sistema de informações em Portugal, salientando as disformidades entre este e o modelo identificado no primeiro capítulo. Seguidamente, apresentamos as conclusões do nosso estudo, nas quais incluímos os nossos subsídios para a melhoria da partilha de informações entre os serviços com responsabilidades nas informações externas (SIED e CISMIL).

1. As informações

O conceito de informações não é um conceito simples, pelo que nos é apresentado de formas diversas pelos diferentes autores. Nas linhas seguintes, tentaremos identificar quais os fatores agregadores das posições apresentadas, de forma a apresentar qual o nosso entendimento do vocábulo informações. Clarificamos que consideramos o termo inglês *intelligence* sinónimo de informação ou informações, ao passo que *information* é por nós entendido como notícia.

Consultando um dicionário verificamos que informação é um substantivo feminino, derivado do latim *informatio*, que significa: ato ou efeito de informar; notícia (dada ou recebida); indagação e esclarecimento dado sobre os méritos ou estado de outrem. E que a pode ser “usado também no plural” (Priberam, 2011). Salientamos que em termos etimológicos notícia e informação / informações surgem-nos como sinónimos.

A OTAN considera que informações é “*the product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which results in the product and to the organizations engaged in such activity*” (OTAN, 2008, p.Glossary4). Sendo que notícia é “*unprocessed data of every description which may be used in the production of intelligence*” (OTAN, 2008, p.Glossary4).

Jorge Silva Carvalho define que “a atividade de informações consiste num processo especializado (...) que se traduz no trabalho sistemático desenvolvido no quadro de uma organização específica criada com o objetivo de atingir um produto final” (Carvalho, 2009).

Passando para a esfera do mundo académico, e iniciando com a definição apresentada no *Words of Intelligence - A Dictionary*, informações é “[a] *body of information and the conclusions drawn there from that is acquired and furnished in response to the known or perceived requirements of customers; it is often derived from information that may be concealed or not intended to be available for use by the acquirer; it is the product of a cyclical process. A term to refer collectively to the function, activities, or organizations that are involved in the process of planning, gathering, and analyzing information of potential value to decision makers and to the production of intelligence. The product resulting from the collection, collation, evaluation, analysis, integration, and interpretation of all collected information*” (Goldman, 2006, pp.78-79). O mesmo dicionário indica que notícia é “*unevaluated material*”. Diferencia informações e notícia afirmando que “*information is data that have been collected but not further developed*

through analysis, interpretation, or correlation with other data and intelligence. The application of analysis transforms information into intelligence” (Goldman, 2006, p.75).

Hughes-Wilson defende que *“Intelligence is nothing more or less than information that has been systematically and professionally processed and analyzed”*. Explicando que um profissional afirmaria que é *“processed, accurate information, presented in sufficient time to enable a decision-maker to take whatever action is required”* (1999, p.14).

Shlsky & Schmitt afirmam que *“The term «intelligence» is applied (...) [to] certain kinds of information, activities, and organizations”*. Particularizando que *“Intelligence refers to information relevant to a government’s formulation and implementation of policy to further its national security interests and to deal with threats from actual or potential adversaries”* e que *“(...) intelligence information typically includes not only the «raw data» collected by means of espionage or otherwise but also analyses and assessments based on it”*. Referindo-se às informações enquanto organização defendem que *“the term «intelligence» also refers to an organization that carries out these activities”* e que como atividade envolve *“the collection and analysis of intelligence information. It also includes activities undertaken to counter the intelligence activities of adversaries”* (2002, pp.1 - 2).

Lowenthal defende que *“Intelligence is the process by which specific types of information important to national security are requested, collected, analyzed, and provided to policy makers; the products of that process; the safeguarding of these process and this information by counterintelligence activities; and the carrying out of operations as requested by lawful authorities”* (2006, p.9).

As linhas anteriores permitem-nos diferenciar notícia de informação, pelo que, consideramos que notícia é um «facto ou série de factos obtido mas não processado». Entendemos o conceito informações como sendo «o processo que de notícias, cria um produto que assegura a satisfação das necessidades dos decisores e da produção de informações; o produto desse processo; bem como, as organizações responsáveis pelo processo».

a. O Processo

O termo processo, substantivo masculino, que deriva do latim *processus* (que significa avanço, marcha, progressão) significa método; sistema; modo de fazer uma coisa; conjunto de manipulações para obter um resultado; conjunto dos papéis relativos a um negócio; processamento (Priberam, 2011). No campo do saber da gestão este vocábulo constitui-se como um conceito que pode ser caracterizado segundo a Diretoria Geral da

Administração da Universidade Estadual de Campinas como “uma sequência de atividades interligadas, caracterizadas por terem insumos (*inputs*) mensuráveis, atividades que agregam valor e saídas (*outputs*) de atividades destinadas a produzir um bem, ou um serviço intermediário ou final” (2006, p.9).

Particularizando para as informações, Lowenthal afirma que “*Intelligence as process: intelligence can be thought of as the means by which certain types of information are required and requested, collected, analyzed, and disseminated*” (2006, p.9). Pelo que podemos afirmar que as informações enquanto processo consiste no conjunto de atividades logicamente interrelacionadas que permitem obter notícias, transforma-las em informações e assegurar a difusão do produto, assegurando a satisfação das necessidades dos decisores, ou do sistema de produção de informações, numa lógica de acrescento de valor.

Perante esta delineação, iremos clarificar quais as atividades que compõe o processo de informações. A OTAN considera que o este processo é formado por quatro etapas, que são a “*direction*”, “*collection*”, “*processing*” e “*dissemination*”. Que “*are being conducted concurrently and continuously rather than sequentially*” (OTAN, 2008, pp.1.3.1-9). A primeira fase baseia-se “*determination of intelligence requirements, planning the collection effort, issuance of orders and requests to collection agencies and maintenance of a continuous check on the productivity of such agencies*” (OTAN, 2008, p.1.3.3). A pesquisa assenta na obtenção das notícias e na sua transmissão para os órgãos responsáveis pela fase seguinte. A terceira fase permite a transformação de notícias em informações e resulta da aplicação sucessiva ou simultânea de cinco etapas: registo, avaliação, análise, integração e interpretação. A última fase assenta na distribuição das informações aos decisores que dela necessitem.

O ex-diretor do SIED, Jorge Silva Carvalho apresenta o “Ciclo de Informações” como sendo composto por quatro fases “orientação da pesquisa, fase em que se definem as prioridades; a pesquisa, fase em que se obtêm as notícias através da exploração dos diferentes tipos de fontes; o processamento, fase em que se transformam as notícias em informações através de um processo, também ele dinâmico, de registo, de estudo, integração e interpretação analítica de todas as notícias disponíveis; e a exploração, última fase em que se utilizam as informações, procedendo-se à sua difusão” (2009, p.8). Esta sistematização coincide na sua essência com a doutrina OTAN.

Goldman define que o “*information life cycle*” é caracterizado pelas seguintes seis fases: “*creation or collection, processing, dissemination, use, storage, and disposition*”. Estas fases, contemplam um conjunto de passos, que se iniciam com a criação e produção

de notícias, que são catalogadas e indexadas, para que possam ser devidamente armazenadas, após o que são disseminadas. Posteriormente, ficam disponíveis para pesquisa e uso pelos decisores, sendo seguidamente arquivadas para permitir pesquisas ulteriores. Finalmente, cessa a sua validade e procede-se à sua destruição (2006, pp.72-73).

O mesmo processo é apresentado por Hughes-Wilson como contemplando cinco fases *direction, collection, collation, interpretation* e *dissemination* (1999, p.6). A primeira fase consiste no decisor dar a conhecer quais as suas necessidades de informação; a segunda fase consiste na recolha das notícias com recurso aos meios adequados; a reunião⁵ compreende a junção das notícias obtidas e a sua colocação numa base de dados onde as mesmas estejam acessíveis para quem deles necessite. A fase seguinte consiste na interpretação dos dados, transformando as notícias em informações. A quinta, e última fase, engloba a disseminação das informações aos decisores que dela necessitem.

Uma posição mais simplista é apresentada por Shlsky & Schmitt que afirmam que as informações enquanto atividade incluem a “*collection and analysis*” (2002, p.2).

Por sua vez, Lowenthal apresenta as informações enquanto processo constituídas por sete fases, que são “*identifying requirements, collection, processing and exploitation, analysis and production, dissemination, consumption, and feedback*” (2006, p.54). A identificação das necessidades de informação é da competência dos decisores e inclui a definição de quais os assuntos onde deve recair o esforço de pesquisa. A pesquisa engloba a recolha de notícias com recurso aos meios disponíveis. O processamento e exploração consiste em tornar inteligível, para os analistas, os dados recolhidos na fase anterior. Esta fase poderá incluir a descodificação, a tradução e a conversão, entre outros que sejam necessários. A fase seguinte – análise e produção – compõe-se das tarefas necessárias para converter as informações disponíveis em relatórios que respondam às solicitações dos decisores. A disseminação, é a fase que se sustenta na transmissão, dos produtos resultantes da fase anterior, aos decisores. Normalmente, esta fase assenta num sistema de reporte oral e escrito que é estandardizado. A fase de consumo recai sobre o uso que os decisores fazem dos dados disponibilizados pelas informações. A última fase, vem permitir a retroalimentação do processo. Relembrando que um processo “visa atender as necessidades e expectativas dos clientes” (Instituto Politécnico de Castelo Branco, 2006, p.26), o *feedback* permite às informações, enquanto organização, saber em que medida o

⁵ Do inglês *collation*.

produto que disponibilizaram no final do processo satisfaz os decisores que o requisitaram, incrementando a comunicação entre os decisores e a organização.

Sintetizando, os diversos autores defendem que as informações enquanto processo assentam numa sequência de atividades, tal como patente na Tabela 1. Por considerarmos que o faseamento em uso na OTAN não colide com as diferentes visões apresentadas e por ser o que apresenta um maior grau de sistematização iremos utilizá-lo ao longo deste trabalho.

Tabela 1 - Matriz comparativa das fases do processo de informações

OTAN	Autor			
	Goldman	Hughes-Wilson	Shlsky & Schmitt	Lowenthal
<i>Direction</i>	<i>Need for new information to replace old information established</i>	<i>Direction</i>		<i>Identifying requirements</i>
<i>Collection</i>	<i>Creation or collection</i>	<i>Collection</i>	<i>Collection</i>	<i>Collection</i>
<i>Processing</i>	<i>Processing</i>	<i>Collation</i>	<i>Analysis</i>	<i>Processing and exploitation</i>
		<i>Interpretation</i>		<i>Analysis and production</i>
<i>Dissemination</i>	<i>Dissemination</i>	<i>Dissemination</i>		<i>Dissemination</i>
	<i>Use</i>			<i>Consumption</i>
	<i>Storage</i>			
	<i>Disposition</i>			
Verificação da produtividade				<i>Feedback</i>

[1] Aparece como uma etapa da fase *Disposition*.

[2] Aparece como uma etapa da *Direction*.

Abordaremos, seguidamente e em maior pormenor, a fase da pesquisa. A pesquisa ou *collection* pode ser efetuada com recurso a diferentes disciplinas das informações, que estão disseminadas por diversos serviços. As diversas disciplinas das informações com as especificidades de formação e treino a estas associadas, conjugadas com o elevado grau tecnológico e preço dos meios destinados a algumas delas, aconselha à sua concentração em agências especializadas. Salientamos que a especialização se refere em exclusivo às disciplinas de pesquisa, não tendo necessariamente de estar associadas ao âmbito de atuação dos serviços. Um exemplo disto é a utilização de satélites: um país, só muito dificilmente, poderia dispor de um número de satélites, que lhe permitisse dotar cada um dos serviços de autonomia nesta área. O normal, é a colocação dos satélites num serviço

que depois os utiliza em prol de toda a comunidade de informações, de acordo com a orientação do esforço de pesquisa.

As principais disciplinas de recolha de informações e mais frequentemente utilizadas, são as apresentadas seguidamente. A recolha de informações com recurso a fontes humanas (HUMINT) assenta, tal como o nome indica, no fator humano. Esta disciplina compreende as ações efetuadas por operadores de HUMINT sobre outras pessoas, que podem ou não ter conhecimento de que estão a ser utilizadas como fonte de informações.

Outra das disciplinas de pesquisa é a informação por imagens (IMINT), que assenta na obtenção de imagens sobre áreas ou pessoas designadas. A obtenção das imagens é conseguida com recurso à utilização de instrumentos que operam no espectro visível, ou no não visível (por exemplo infravermelho). Para se proceder à recolha das imagens é necessário dispor de plataformas que permitam transportar os sensores, podendo estas plataformas serem veículos terrestres, aéreos, navais ou espaciais, tripulados ou não. No entanto, as imagens podem, igualmente, ser obtidas com recurso a plataformas comerciais, das quais salientamos pela sua difusão o *Google earth*.

A terceira disciplina é a informação por sinais (SIGINT), que assenta na interceção de emissões. Esta disciplina é constituída por duas subdisciplinas: a informação de comunicações (COMINT) que resulta da interceção de comunicações; e a informação eletrónica (ELINT) que resulta da interceção de emissões eletromagnéticas, que não sejam comunicações.

A quarta disciplina é a informação de medição e assinatura eletromagnética (MASINT), que consiste na obtenção de dados recolhidos com base nas emissões dos objetos em estudo. Esta disciplina subdivide-se em informação de radares (RADINT) e informação acústica (ACINT), assentando a primeira na reradiação e a segunda na acústica. A obtenção de dados referentes aos acontecimentos no campo do nuclear, biológico, químico e radiológico inserem-se na MASINT.

A informação por fontes abertas (OSINT) baseia-se na obtenção de dados e notícias com recurso a fontes que estão publicamente disponíveis. Esta disciplina das informações ganhou elevada relevância com o advento da internet, que disponibiliza de forma global, dados e notícias, que após tratamento se demonstram de elevado valor.

b. O Produto

O vocábulo produto deriva do latim *productus*, tendo por significado efeito de produzir; aquilo que foi produzido; rendimento, benefício; e obra (Priberam, 2011).

Fazendo novamente um paralelismo com a gestão, podemos afirmar que o produto é o resultado de um processo, neste caso das informações, sendo o que materializa a produção de “algo de valor para o cliente de uma organização” (Sawy, 2001), ou que visa “atender as necessidades e expectativas dos clientes” (Instituto Politécnico de Castelo Branco, 2006, p.16).

A OTAN, define que o processo de informações tem como *output* a criação de um produto final, que tem de ser disponibilizado em tempo, na “*appropriate form and by any suitable means, to those who need it*”. Salientando que, “*must be in a format relevant to the needs of the recipient. It must meet his requirements, it must be in the correct language, and it must be disseminated by a system common to both sender and recipient. If it fails to meet any one of these parameters, it will, in common with belated intelligence, be worthless*” (OTAN, 2008, p.1.3.9). Silva Carvalho explicita que o produto disponibiliza o “conhecimento específico necessário à tomada de decisões” (2009, p.7).

Goldman afirma que as informações, enquanto produto, são o resultado do processo de informações. Explicando que é “*timely, accurate, and actionable (value-added) information about what other nations or groups, especially potential adversaries, are doing which helps policymakers, decision makers, and military leaders carry out their mission of formulating and implementing national security policy*” (2006, pp.83 - 84). Consubstanciando-se na “[p]reparation of reports based on an analysis of information to meet the needs of the intelligence users within and outside the Intelligence Community” (2006, p.116).

Hughes-Wilson explica que o produto do processo das informações deve ser “*accurate, timely and clearly distinguish intelligence fact from interpretative comment or assessment*”. Refere que esse produto deve ser o resultado de um trabalho idóneo e não sujeito a pressões ideológicas ou morais, nem tão pouco a apresentar ao decisor aquilo que ele espera ler, para consolidar um plano que já tinha idealizado, salientando que “*no bureaucracy relishes the prospect of passing on unwelcome information to its political or military masters*”. Enfatiza que o produto deve ser “*brutally honest and objective*”. No entanto, este autor reconhece que este objetivo não é fácil de alcançar, porque diversas vezes os decisores, pela sua personalidade, tendem a reagir negativamente, quando

confrontados com produtos que não satisfazem os seus anseios ou ideias pré-concebidas (1999, pp.12 - 13).

De acordo com Shlsky & Schmitt, o produto das informações terá de ser utilizável pelos decisores e compõe-se de um conjunto de dados inteligíveis, que são o resultado do processo de análise das notícias coligidos. Elucidam que, os produtos podem ter variadas formas, entre as quais memorandos, relatórios formais e *briefings* (2002, p.41). Relevam o papel das bases de dados que possibilitam aos decisores dispor de informações que facilitem a condução da política externa, de defesa nacional, bem como o emprego de forças militares.

“Intelligence as product: intelligence can be thought of as the product of these processes, that is, as the analyses and intelligence operations themselves” (Lowenthal, 2006, p.9). O autor aborda as informações como produto de forma transversal na sua obra, salientando sempre a necessidade deste produto satisfazer, pelo menos parcialmente, os consumidores, quer estes sejam decisores ou intervenientes no processo das informações. Não obstante, no capítulo dedicado à análise, refere que o produto das informações deve ser *“timely”*, *“tailored”* para as necessidades de quem o irá usar, *“digestible”* e *“clear regarding the know and the unknown”* não permitindo assim ambiguidades entre o que notícias e o que resulta do processo de análise (pp.140 - 141). Sobre a tipologia de produtos refere, em total consonância com Shlsky & Schmitt, que os mesmos podem ter diversos formatos, periodicidade e âmbito.

c. A Organização

A palavra organização é uma derivação feminina singular do verbo organizar, que significa constituir em organismo; formar; dispor; pôr em ordem; e constituir (Priberam, 2011). Revisitaremos o domínio do saber da gestão, para clarificar os entendimentos dados por esta. Organização pode ser apresentada como o “processo de estabelecer a utilização ordenada de todos os recursos de uma organização para um fim comum” (Samuel Certo, 1996). Bilhim, citando Edgar Schein, expõe que organização é a “coordenação racional de atividades de um certo número de pessoas, tendo em vista a realização de um objetivo ou intenção explícita e comum, através de uma divisão do trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e de responsabilidade”. Na mesma obra, Bilhim apresenta-nos a sua visão de organização como “uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista à realização de objetivos” (2001, pp.21-22).

A Arquitetura das Informações na OTAN (NWIA⁶) aglomera as organizações, os processos e sistemas interligados de órgãos de pesquisa, bases de dados, aplicações, produtores e utilizadores de informações. Esta estruturação facilita a gestão das informações e otimiza “as funções das informações a todos os níveis da força, componente ou unidade” (EME, 2009, p.5.1).

Contudo, Goldman refere-se ao “*Information System*” como sendo “[a] *discrete set of information resources (e.g., personnel, data, software, computers, and communications equipment) organized for the collection, processing, maintenance, use, sharing, dissemination, or disposition of information*”. Alarga a sua explicação dizendo que este engloba a infraestrutura, a organização, o pessoal e os componentes que “*collect, process, store, transmit, display, disseminate, and act on information*” (2006, p.76).

Pese embora Hughes-Wilson (1999) faça uma abordagem pela negativa das informações enquanto organização, julgamos pertinente referir a sua argumentação. Nesta obra, o autor demonstra de que maneira diversos erros associados ao processo, produto e organização das informações deram origem a desastres militares, salientando a relevância dos erros associados à análise. Clarifica que os erros de decisão não se deveram a insuficiência de notícias coligidas, nem tão pouco às capacidades dos analistas, mas sim, à inoperância da organização do sistema de informações. Alude que os decisores não são isentos de culpa, por não imporem alterações no sistema. Enfatiza que “*It is the users who set the requirement for intelligence and are the recipients of the end result. They alone are ultimately responsible for the quality of the intelligence they are given and the uses to which it is put*” (p.353). Projetando para o futuro refere que para “*confront this potent new threat, governments will still need intelligence, properly organized, properly resourced and properly managed*” (p.355). Sintetizando, podemos afirmar que Hughes-Wilson defende que a organização das informações, deve facultar um fluxo notícias e produtos das informações que permita que, como produto final do processo de informações, o sistema apresente o resultante de todas as notícias coligidas e de informações processadas, independentemente do serviço que obteve e processou as notícias.

Por sua vez, Shlsky & Schmitt (2002) apresentam uma abordagem semelhante à anterior. Referem que uma das características que deve estar presentes na organização é a existência de um órgão integrador, com a função de integrar os produtos resultantes do processo, desenvolvido pelas agências que constituem a organização. Concluem que uma

⁶ Do Inglês: *NATO-Wide Intelligence Architectures*

das formas de colmatar a inexistência do órgão coordenador seria o recurso à análise competitiva, na qual diferentes organismos teriam acesso às notícias e dados colhidos, independentemente de quem os obteve, permitindo dessa forma que os diversos organismos os pudessem analisar em separado. Preveem, que esta metodologia permitiria aos decisores obter produtos resultantes de diversos prismas de análise e, como tal, com a possibilidade de apresentar diferentes interpretações das notícias. Todavia, reconhecem que esta metodologia poderia ter um efeito perverso para as informações. Ao apresentar aos decisores produtos com diferentes conclusões, poder-se-ia correr o risco de “*leave them confused or may lead them to ignore intelligence altogether and follow their own prior opinions instead*”. Outra solução seria a integração, junto do decisor de equipas destinadas a fazer o papel de “*devil’s advocate*”, que teriam por tarefa desafiar os produtos das informações, obrigando as agências a justificar as suas conclusões. No entanto, referem que esta técnica poderia levar a que estas equipas perdessem credibilidade, por os intervenientes passarem a olhar para a sua intervenção como supérflua (p.72). Os autores reconhecem que a ligação entre os decisores e a organização das informações pode ocorrer em diversos graus, pelo que, podemos afirmar que os mesmos não consideram os decisores como parte da organização das informações.

“*Intelligence as organization: intelligence can be thought of as the units that carry out its various functions*” é desta forma que Lowenthal (2006, p.9) inicia a sua caracterização das informações enquanto organização. Apesar do autor se debruçar na organização dos EUA, faz diversas considerações que consideramos como tendo aplicação a qualquer organização de informações. A atual estrutura da organização de informações nos EUA centraliza toda a informação no *Director of National Intelligence*, que “*is to have access to all intelligence and is responsible for ensuring that it is disseminated as needed across the intelligence community*” (p.30). O autor refere que esta reorganização ficou a dever-se às conclusões da *The National Commission on the Terrorist Attacks upon the United States*⁷, que indicavam que as agências de informações não partilhavam de forma adequada as notícias e informações de que dispunham. O autor expande a sua análise, afirmando que o atual modelo, apesar de apresentar vantagens significativas sobre o anterior, ainda possui

⁷ As conclusões apresentadas são que as informações enquanto organização nos EUA possuíam: “*structural barriers to performing joint intelligence work*”; “*Lack of common standards and practices across the foreign-domestic divide*”; “*divided management of national intelligence capabilities*”; “*weak capacity to set priorities and move resources*”; “*too many jobs*”; e, eram “*too complex and secret*”. (The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004)

diversas limitações, nomeadamente a luta por protagonismo e acesso ao presidente e a dupla dependência, dos serviços, do *Director of National Intelligence* e de um dos órgãos ministeriais, exceção da *Central Intelligence Agency*, que não tem dependência ministerial (pp.33 - 52). O autor ressalva que a organização das informações americanas baseou-se, e baseia-se, na existência de redundância e de análise competitiva. A redundância permite que cada decisor intermédio tenha uma organização subordinada, que lhe faculte um produto de acordo com as suas necessidades. Sobre a análise competitiva, e em consonância com a posição de Shlsky & Schmitt supra referida, refere que esta permite ao decisor receber diferentes perspetivas e como tal facilita a aproximação à realidade (Lowenthal, 2006, pp.14 - 15).

Recuperamos a análise do General Pedro Cardoso (2004) sobre a forma como deveria ser organizado o sistema de informações em Portugal. Perante a exigência da decisão, os decisores deveriam “dispor de um órgão que centralize as informações e coordene a atividade dos vários serviços de informações e que ao nível ou ao escalão dos responsáveis últimos, elabore análises oportunas e prospetivas sobre todos os problemas que envolvam atitudes ou decisões àqueles níveis” (pp.244 - 245). O autor reconhece a necessidade de existirem serviços especializados para processar informações específicas, no entanto, enfatiza que “tem de haver um órgão que faça a supervisão das atividades dos diversos serviços de informações sectoriais, através duma orientação que estimule a dedução de tarefas no âmbito das missões específicas de cada serviço, para eliminar lacunas e promover as sobreposições convenientes, que atribua prioridades e defina áreas de esforço, que elabore planos de ação conjunta que interessem a vários serviços e que aceite e introduza correções aos procedimentos adotados” (p.251). Entende ainda que este órgão central deveria ter a capacidade de fornecer apoio aos serviços seus subordinados. Expande as atribuições deste órgão afirmando que ele deveria “estabelecer ligações com os vários serviços e destes entre si” e “difundir as informações obtidas às entidades a quem as mesmas possam interessar” assegurando desta forma a integração dos diversos serviços. Salienta-se que, este órgão não se constituiria como mais um nível hierárquico. Pelo que, os serviços manteriam a ligação direta aos decisores de que dependem, não tendo de utilizar este órgão como intermediário.

No nosso entender os parâmetros agregadores das posições apresentadas são que a organização deve ser estabelecida com base no processo e deve garantir:

- A existência de um órgão centralizador, com capacidade para coordenar as atividades dos diferentes órgãos que pesquisam e processam informações, bem como para efetuar a análise, produção e disseminação de informações;
- A circulação de notícias e informações entre os diferentes serviços que trabalham as informações;
- A existência de sobreposições que permitam apresentar diferentes perspectivas.

d. A partilha de informação

Após termos caracterizado o processo, produto e a organização vamos analisar qual a relevância que a partilha de informação, tem ao longo do processo, para a criação do produto e quais as implicações para a organização.

(1) No Processo

Ao nível do processo e, começando pela orientação do esforço de pesquisa é imperativo ter-se uma clara definição das responsabilidades gerais de cada um dos intervenientes no processo, bem como de definir o esforço para determinado período de tempo. A definição de responsabilidades gerais é conseguida, com a atribuição da missão, âmbito e responsabilidades de atuação, nos documentos legais que criam e normalizam a atuação de cada um dos serviços. Por sua vez, a definição do esforço de pesquisa, para determinado período, tem de assentar num mecanismo mais flexível, isto porque a volatilidade das necessidades de informação não se coaduna com o dilatado prazo necessário para efetuar alterações legislativas. Esta flexibilidade pode ser conseguida com a existência de um órgão com capacidade para coordenar a atividade dos serviços e por conseguinte atribuir as prioridades do esforço de pesquisa. O General Pedro Cardoso reconhece a necessidade de existirem serviços especializados para processar informações específicas, no entanto, enfatiza que “tem de haver um órgão que faça a supervisão das atividades dos diversos serviços de informações sectoriais, através duma orientação que estimule a dedução de tarefas no âmbito das missões específicas de cada serviço, para eliminar lacunas e promover as sobreposições convenientes, que atribua prioridades e defina áreas de esforço, que elabore planos de ação conjunta que interessem a vários serviços e que aceite e introduza correções aos procedimentos adotados” (2004, p.251). A existência deste órgão terá pois de ser garantida aquando da definição da organização.

Um serviço pode necessitar de determinadas notícias, mas pode não possuir os meios adequados para os obter, ou haver outro serviço em melhores condições para o fazer.

Com a tendência para agrupar algumas das disciplinas das informações em agências especializadas, é fundamental existir no processo mecanismos que permitam que os dados recolhidos por uma agência sejam analisados por outra. Para isso, tem de estar criados os mecanismos que permitam que uma agência solicite a outra a pesquisa de determinados dados e que facultem depois a efetiva partilha dos dados recolhidos a quem deles necessite. Pois, o *"divided management of national intelligence capabilities"* e a *"weak capacity to set priorities and move resources"* foram duas condições que tornaram possíveis os ataques do 11 de setembro (The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004). A existência de agências diferentes, com missões e atribuições diferenciadas, torna indispensável incluir no processo um órgão que gira as relações entre estas agências, reforçando a ideia anteriormente exposta da necessidade da existência de um órgão coordenador do sistema.

O processamento e análise deverão ocorrer a dois níveis: intra-agência⁸ e interagência. A estruturação das agências deverá pois assegurar o nível intra-agência, sobre o qual não nos debruçamos por o mesmo se encontrar fora do âmbito deste trabalho. Por sua vez, o nível interagência deverá permitir que o processamento e análise sejam feitos com recurso a todas as notícias e informações disponíveis no sistema. A importância da integração de todas as notícias coligidas é sintetizada por Shlsky & Schmitt ao referirem que *"while different offices work on different parts of the problem, a key piece of information may be ignored if its significance can become apparent only in the context of all available data"* (2002, p.65). A integração das diversas notícias e informações vem criar sinergia no sistema, tornando os produtos do mesmo mais relevantes.

Exemplos históricos demonstraram que, apesar das notícias estarem disponíveis no sistema, os mesmos tornaram-se irrelevantes por não terem sido integradas. Hughes-Wilson enfatiza que o facto do sistema americano na segunda-guerra mundial, não permitir uma efetiva partilha e cruzamento das informações, levou a que os diversos intervenientes apenas produzissem informação sectária e incompleta, não permitindo aos decisores terem uma ideia global das ameaças. Um dos exemplos referidos pelo autor foi o ataque japonês a Pearl Harbour, sobre o qual refere que *"the FBI, the Army, the Navy and the State Department were all in possession of highly revealing indicators of Japan's plans. The problem was that no one was pulling it all together and briefing the President in a timely and integrated way"* (1999, p.354). Então para que as notícias coligidas,

⁸ O processamento e análise feito por cada um dos serviços, de forma autónoma, com recurso aos seus processos internos e no seio da sua própria organização.

independentemente pelas agências, não fiquem isoladas, as mesmas deverão ser facilitadas a um organismo com a responsabilidade de as relacionar e integrar, contextualizando assim notícias que de forma isolada não teriam qualquer tipo de relevância.

No entanto, a existência deste órgão integrador não deve ser visto como um entrave à partilha de notícias e produtos entre as agências. Aquando do processamento e análise, as notícias recolhidas são relacionados com outras disponíveis no próprio serviço que os obteve. Ao efetuar a partilha de notícias e informações entre as agências, amplia-se o volume das notícias e informações disponíveis para correlacionar com os recentemente adquiridos, potenciando desta forma a capacidade de análise de cada um dos serviços. Uma das formas de se conseguir a efetiva partilha entre os serviços, é a utilização por um serviço de notícias ou informações armazenadas em bases de dados de outros serviços, não implicando isto o acesso à própria base de dados. Sendo o acesso à base de dados feito por elementos do serviço que as tutela, que posteriormente, e de acordo com as regras definidas, partilha esses dados com o serviço que deles necessita.

O processamento e análise interagência permite, igualmente, identificar lacunas no sistema. Ao fundir as notícias e informações disponíveis pode verificar-se áreas de estudo onde hajam sobreposições desnecessárias, ou sobre as quais nenhum serviço tenha focado a atenção. Pelo que, este nível de processamento possibilita verificar a necessidade de reajustar as atividades de pesquisa de uma ou de diversas agências. O que reitera a necessidade anteriormente identificada, de um órgão com capacidade para coordenar a pesquisa de cada uma das agências, de acordo com as orientações dos decisores.

(2) No produto

Como vimos anteriormente um produto visa satisfazer as necessidades de um cliente, no caso das informações este cliente é um decisor. Perante a exigência da decisão, os decisores deveriam “dispor de um órgão que centralize as informações e coordene a atividade dos vários serviços de informações e que ao nível ou ao escalão dos responsáveis últimos, elabore análises oportunas e prospetivas sobre todos os problemas que envolvam atitudes ou decisões àqueles níveis” (Cardoso, 2004, pp.244 - 245). Reitera-se o anteriormente mencionado, sobre este órgão não representar a existência de um patamar intermédio entre os serviços e os decisores. De acordo com Hughes-Wilson a organização das informações deve facultar um fluxo de notícias e produtos das informações que permita que, como produto final do processo de informações, o sistema apresente o

resultante de todas as notícias coligidas e de informações processadas independentemente do serviço que obteve e processou as notícias (1999, p.355).

Mas, considerando que as agências elaboram produtos que respondem primordialmente aos decisores de que hierarquicamente dependem, é necessário que os diferentes decisores disponham de agências com capacidade própria de produção (Lowenthal, 2006, pp.14 - 15). A dependência hierárquica permite agilizar o processo, pois o decisor tem a prerrogativa de definir o esforço de pesquisa do serviço de si dependente. Caso esta situação não se verificasse, o decisor teria de solicitar a informação a um órgão não dependente de si e sobre o qual não detém a capacidade de orientar. Ficando assim dependente das orientações que o serviço apoiante tivesse recebido da respectiva cadeia de comando (Cardoso, 2004). As posições anteriores permitem-nos afirmar, que a exigência do produto ser adequado e oportuno implica, que os decisores tenham na sua dependência agências que elaborem produtos para os apoiar na decisão. No entanto, nada nesta posição contraria a necessidade identificada de existir um órgão coordenador no sistema.

(3) Implicações para a organização

Edgar Schein, citado por Bilhim, de que organização é a “coordenação racional de atividades de um certo número de pessoas, tendo em vista a realização de um objetivo ou intenção explícita e comum, através de uma divisão do trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e de responsabilidade” (2001, p.21). Sendo que a “coordenação racional de atividades”, no caso das informações é o processo, e que o “objetivo (...) comum”, no tema em estudo é o produto, influenciam a “divisão do trabalho”, “hierarquia e (...) responsabilidade” que neste caso é a organização.

A primeira necessidade verificada para a organização é a existência de um órgão que coordene a atividade dos diferentes serviços e que integre as notícias e informações. Este órgão teria de ter a capacidade de coordenar o esforço de pesquisa, bem como a utilização dos meios ao dispor de todos os serviços integrantes no sistema. A necessidade de integrar as notícias e informações disponíveis, em cada um dos serviços, cria a necessidade da organização dispor de um órgão com a responsabilidade de os fundir, criando assim um produto relevante para o decisor. Pelo que, todos os serviços intervenientes no processo de informações devem estar integrados num mesmo sistema,

vulgarmente denominado como comunidade de informações⁹. Este sistema deve ser encimado por um órgão que tenha a capacidade de coordenar as atividades e de integrar notícias e informações disponíveis em todos os membros do sistema de informações.

Mas, como decisores diferentes tem necessidades diferentes, existe a necessidade de ter agências subordinadas aos diferentes decisores. Pelo que a organização deve refletir a especificidade de cada serviço e a sua dependência hierárquica a um decisor. Bem como, a dependência ao órgão coordenador. A ilustração seguinte é uma tentativa de representar graficamente a organização decorrente destas considerações.

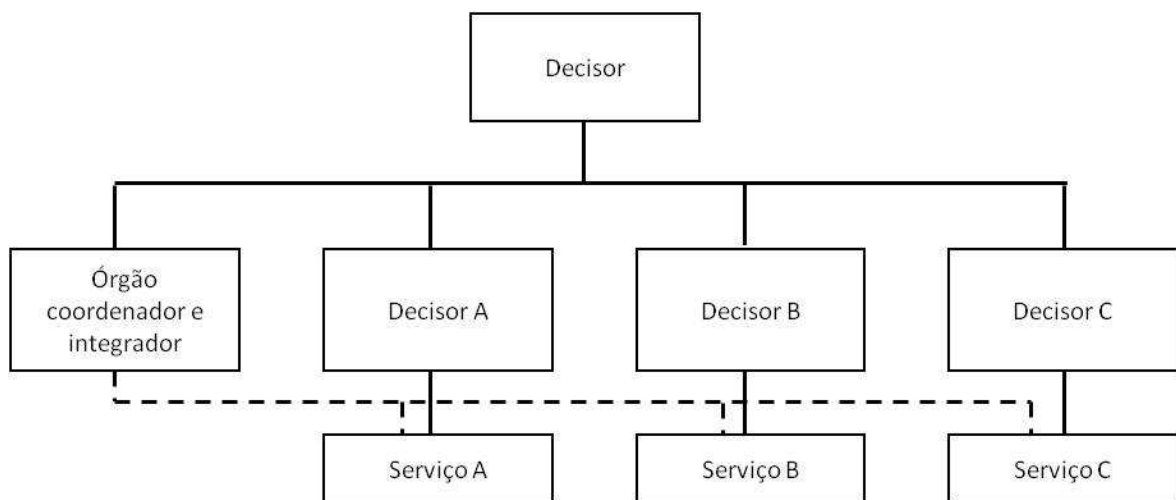


Ilustração 1 – Organograma

No entanto, o organograma “pouco transmite a respeito dos processos que sustentam a organização como um todo e que perpassam diversos departamentos funcionais da organização” (Monteiro, s/d, pp.9-10). Mas, no caso concreto das informações, a organização tem de contemplar um conjunto de mecanismos que facilitem a permuta de notícias e informações entre os serviços. Sendo certo que estes mecanismos não serão facilmente representados num organograma, os mesmos terão de ser contemplados na legislação que regula o funcionamento do sistema.

Como vimos até agora, a produção de um determinado produto poderá implicar a participação de diversos serviços, pelo que, representado graficamente seria a inclusão de uma linha horizontal cruzando os diversos departamentos, à semelhança do que aconteceria com o produto desde a solicitação feita pelo cliente até ao *feedback* recebido do mesmo.

⁹ “*The [intelligence community] is a federation of (...) agencies and organizations that work separately and together to conduct intelligence activities necessary for the conduct of foreign relations and the protection of the national security*” (Goldman, 2006, p.80).

Chiavenato refere que a melhor forma de representar esta tipologia de organização, é com recurso a uma tabela de dupla entrada (2006, pp.459 - 463). No caso das informações, teria os serviços nas colunas e as fases do processo nas linhas. Pois, este arranjo gráfico permite visualizar na íntegra as relações entre todos os intervenientes.

Decisor	Decisor A	Decisor B	Decisor C
Órgão coordenador e integrador	Serviço A	Serviço B	Serviço C
Pesquisa	Meios	Meios	Meios
Processamento	Analistas	Analistas	Analistas
Difusão	Interna e Externa	Interna e Externa	Interna e Externa

Ilustração 2 - Organização Matricial (tabela dupla entrada)

Sobre a organização matricial Chiavenato, refere que a mesma apresenta como principal inconveniente a perda da unidade de comando visto os intervenientes terem uma dupla subordinação (2006, pp.459 - 463). Nomeadamente, ao decisor de que dependem e ao órgão coordenador e integrador. Salientando que esta organização implica que as organizações passem a centrar-se mais na cooperação e coordenação que na hierarquia.

Sistematizando de forma gráfica as nossas conclusões quanto às necessidades para a partilha de informação, ao nível do processo, produto e organização, teremos que para a partilha ser possível terá de existir:

Tabela 2 – Síntese do modelo teórico

	Notícias	Informações
Processo	Clara definição legislativa	Órgão integrador
	Órgão coordenador	Acesso a dados externos
	Acesso a sensores exteriores	
Produto		Órgão integrador
		Agências especializadas
Organização	Órgão coordenador	Órgão integrador
		Órgão coordenador
		Agências especializadas

2. O sistema e a comunidade de informações em Portugal

a. Enquadramento legislativo

Sendo Portugal um “Estado de direito democrático baseado (...) na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais” onde “[a] validade das leis e dos demais atos do Estado, (...) e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição” (CRP, 2005, p.Art 2.º; Art 3.º) não poderíamos deixar de iniciar esta apresentação do edifício legislativo, com implicações para as informações, sem incluir uma sumula dos artigos constitucionais que, em nosso ver, influenciam a partilha de informações em Portugal. A CRP define que legislar sobre o regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado é da exclusiva competência da Assembleia da República (Art. 147.º); ao passo que, legislar sobre direitos, liberdades e garantias, pese embora ser da exclusiva competência da Assembleia da República, pode a mesma autorizar o governo a fazê-lo (Art. 165.º). O Artigo 9.º define que são tarefas fundamentais do Estado “garantir a independência nacional”, bem como, “[g]arantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático” e “[d]efender a democracia política” e o Artigo 27.º assegura que “[t]odos têm direito à liberdade e à segurança” devendo esta ser fomentada pelo Estado.

O Artigo 18.º prescreve que os “preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”. Um dos direitos, conferido ao abrigo do Artigo 35.º, é o de “acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei”. Por sua vez, o Artigo 268.º refere que os cidadãos têm o direito de acesso “aos arquivos e registos administrativos”, no entanto este mesmo Artigo salvaguarda o que este direito deverá ser executado “sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa” (CRP, 2005).

Releva-se que o Artigo 275.º da CRP determina que “às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República”; a satisfação dos “compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz (...)” e que as “Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação”.

No âmbito da Lei de Defesa Nacional (LDN) o Governo deve “assegurar que a defesa nacional é exercida beneficiando das atividades de informações dos órgãos competentes do Sistema de Informações da República Portuguesa e das Forças Armadas” (Art 12.º). Complementarmente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) identifica a necessidade de incrementar a “qualidade e partilha de informações de caráter estratégico e operacional”, explanando, posteriormente, que Portugal “deve, na prossecução dos seus objetivos estratégicos, contar com um sistema de informações que proceda (...) à recolha, tratamento, partilha e adequada utilização das informações” (CEDN, 2003).

A Lei Quadro do SIRP (LQSIRP) “estabelece as bases gerais do” SIRP (Art 1.º) e define que aos “serviços de informações incumbe assegurar (...) a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna” (Art 2.º). Esta lei cria o Conselho de Fiscalização do SIRP (CF-SIRP), o Conselho Superior de Informações (CSI), a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP (CFD-SIRP), o SG-SIRP, o SIED e o SIS. No Artigo 3.º impede a “pesquisa, processamento e difusão de informações” que firam os direitos, liberdades e garantias. Limita cada serviço à “pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas” e impõe a obrigação de comunicação mútua dos “dados e informações que, não interessando apenas à prossecução das suas atribuições específicas, possam ter interesse para a consecução das finalidades” do SIRP. O Artigo 23.º define a criação e funcionamento de centros de dados dos serviços, impossibilitando a conexão destes. Quanto às Forças Armadas o Artigo 34.º refere que lhes é permitido executar as “atividades de informações (...) necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”, salientando que as mesmas se subordinam aos seis primeiros Artigos desta lei e que estão sujeitas aos poderes do CF-SIRP e da CFD-SIRP.

A LQSIRP define o regime jurídico do SG-SIRP, do SIED, do SIS, dos respetivos centros de dados e das estruturas comuns (Art 1.º) e pelo Artigo 15.º cria o Conselho Consultivo do SIRP (CC-SIRP). O Artigo 3.º versa sobre as missões e exclusividade do SG-SIRP, SIED e SIS, definindo que “o SIED é o único organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”. O Artigo 11.º impõe ao SIED e ao SIS o dever de cooperar com outras entidades “em cumprimento das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral, de acordo com as orientações definidas pelo Primeiro-Ministro” após consulta ao CSI. Em relação às Forças Armadas, o Artigo 3.º

reitera o referido no Artigo 34.º da LQSIRP. Salienta-se que o Artigo 10.º impõe às Forças Armadas e ao CISMIL o “especial dever de colaboração que os obriga, nos termos das orientações definidas pelas entidades competentes, a facultar ao SIED, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”.

A LOBOFA cria, na dependência do CEMGFA, o CISMIL com a missão de “produção de informações necessárias ao cumprimento das missões específicas das Forças Armadas e à garantia da segurança militar” (Art 9.º). Explanando no Artigo 11.º que compete ao CEMGFA dirigir o CISMIL “de natureza estratégico-militar e operacional, em proveito do planeamento e conduta das missões cometidas às Forças Armadas e das ações necessárias à segurança militar”. Por sua vez, o Artigo 28.º da LOEMGFA (Art 28.º) impõe a obrigação do CISMIL “comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e as informações de que tenha conhecimento e respeitantes à segurança do Estado e à prevenção e repressão da criminalidade”. Importa referir que a LOEMGFA “ainda não foi regulamentado no que se refere à componente de Informação e Segurança Militares, com repercussão no ajustamento do seu Quadro Orgânico” (CF-SIRP, 2011, p.10).

b. Organização das informações em Portugal

Os documentos estruturantes da organização das informações em Portugal são a LQSIRP e a LOSIRP, no que ao SIRP diz respeito e a LOBOFA e a LOEMGFA, no que se refere ao CISMIL. Nas linhas seguintes, apresentamos de forma sucinta os órgãos e serviços com responsabilidades nas informações em Portugal, no entanto salientamos que a limitação de espaço não nos permite caracterizar na sua plenitude cada um deles. Pelo que, recomendamos, que caso se pretenda uma caracterização mais exaustiva, se consulte a legislação citada.

Graficamente, o SIRP é apresentado como:

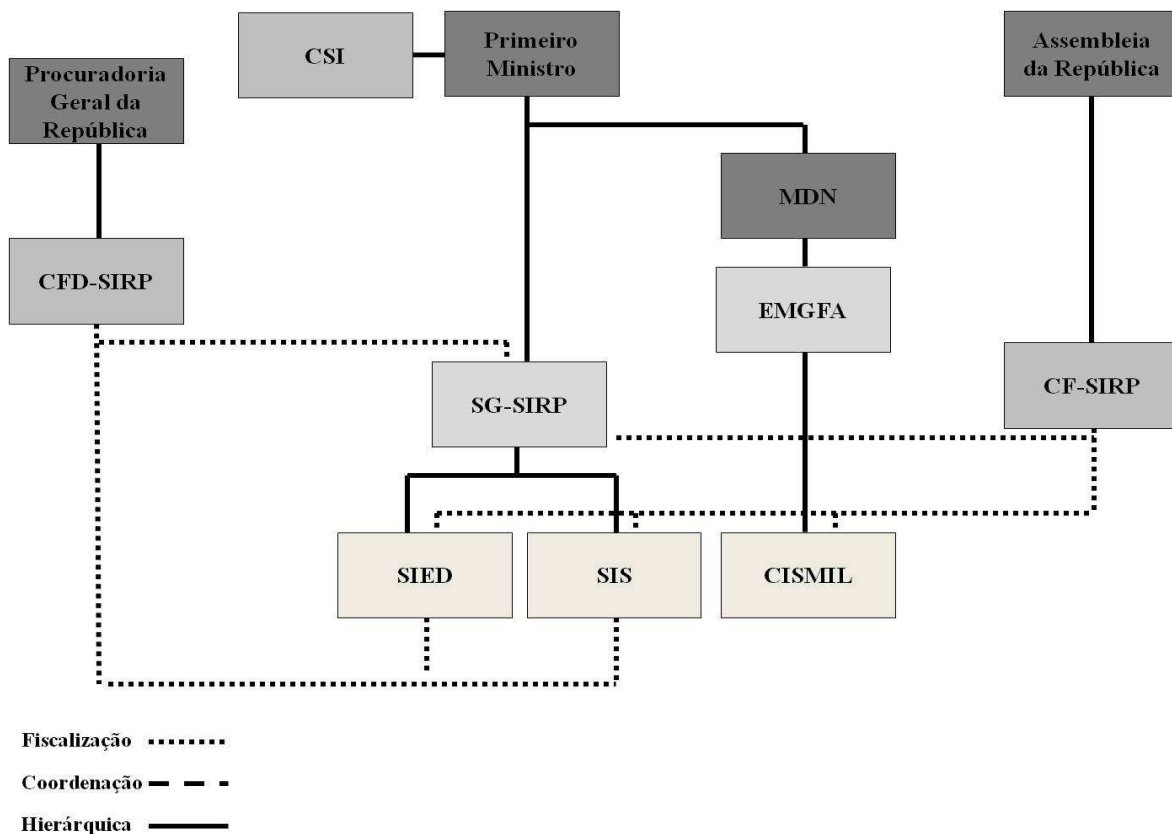


Ilustração 3 - Organigrama do SIRP (fonte: www.sied.pt)

(1) Órgãos superiores de informações

(a) Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CF-SIRP)

O CF-SIRP, visa evitar o abuso de poder conferido por parte do poder executivo e dos órgãos do sistema. Incumbe-lhe o acompanhamento e fiscalização das informações, competindo-lhe zelar pela observância da CRP e da lei. Tem, entre outras, a responsabilidade de acompanhar as “modalidades de permuta de informações entre os serviços”. Tem competência de fiscalização sobre as atividades de informações desenvolvidas pelos SIS, SIED e Forças Armadas (Art 34.º). Este órgão é constituído por três cidadãos eleitos pela Assembleia da República (AR) (LQSIRP, 2004, Art 8.º e 9.º). Materializa no SIRP a fiscalização parlamentar.

(b) Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFD-SIRP)

À CFD-SIRP incumbe, em exclusivo, fiscalizar os centros de dados do SIED e do SIS e o equivalente do CISMIL, numa lógica de impedir a má utilização dos dados.

Esta Comissão é constituída por três magistrados do Ministério Público (LQSIRP, 2004, Art 26.º e 34.º), tendo a presidência recaído no Vice-Procurador Geral da República. Representa a intervenção da “magistratura judicial”, que “deve ser envolvida, ao mais alto nível, na fiscalização do Sistema (...) em matérias de preservação do Segredo de Estado” (Bartolomeu, 2010, p.125) e no assegurar o uso legítimo dos dados.

(c) Conselho Superior de Informações (CSI)

O CSI é o “órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações”. Este Conselho reúne-se, habitualmente, uma vez por ano para definir as prioridades das informações para o ano seguinte, ou seja, para orientar o esforço de pesquisa.

É presidido pelo Primeiro-Ministro (PM) e constituído pelos Vice-Primeiros-Ministros e os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver; os Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças; os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; o CEMGFA, o SG-SIRP e dois deputados designados pela AR (LQSIRP, 2004, Art 18.º).

(2) SIRP

(a) SG-SIRP

O SG-SIRP é nomeado e exonerado pelo PM, de quem depende. Compete-lhe conduzir, através dos respetivos diretores, as atividades do SIED e do SIS, “exercer a sua inspeção, superintendência e coordenação”, bem como, “transmitir informações pontuais e sistemáticas às entidades” indicadas pelo PM. É responsável por regular a orgânica do SIED, SIS e das estruturas comuns, bem como o relacionamento entre estes (LQSIRP, 2004, Art 19.º; LOSIRP, 2007, Art 3.º e 13.º).

(b) Conselho Consultivo do SIRP (CC-SIRP)

O CC-SIRP é um órgão de consulta do PM, podendo este delegar essa incumbência no SG-SIRP. Compete ao CC-SIRP aconselhar o SG-SIRP, entre outros, sobre a “articulação do SIRP com as Forças Armadas” e com o CISMIL, bem como, sobre a adoção de medidas que permitam a “centralização, exploração e utilização de toda a informação que interesse à prossecução dos objetivos” do SIRP. O CC-SIRP tem uma constituição variável, estando sempre presentes o SG-SIRP, diretores e diretores-adjuntos

do SIED e do SIS. Integram-no no âmbito das atribuições do SIED o diretor-geral de Política de Defesa Nacional, diretor-geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros e o responsável pelo CISMIL. Quando se reúne no âmbito do SIS é constituído pelo comandante-geral da Guarda Nacional Republicana, diretor nacional da Polícia de Segurança Pública, diretor nacional da Polícia Judiciária e o diretor-geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (LOSIRP, 2007, Art 15.º e 16.º).

(c) Estruturas comuns

As estruturas comuns servem para apoiar as atividades institucionais do SIED e do SIS. Existindo os seguintes departamentos comuns: recursos humanos; finanças e apoio geral; tecnologias de informação; e, segurança (LOSIRP, 2007, Art 17.º a 22.º). As estruturas comuns, dependem diretamente do SG-SIRP.

(d) SIED

Depende do PM, competindo-lhe a “promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas” com vista à “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa”. Das suas atribuições salienta-se a difusão das “informações produzidas, de forma pontual e sistemática, às entidades que lhe forem indicadas”. (LQSIRP, 2004, Art 20.º; LOSIRP, 2007, Art 26.º).

Além do diretor e do conselho administrativo, o SIED é constituído pelo centro de dados e por até seis departamentos operacionais, podendo constituir, desde que autorizado, representações no estrangeiro (LOSIRP, 2007, Art 27.º). Atualmente funcionam os departamentos de Análise e Pesquisa Geográfica, Análise e Pesquisa Ameaças Transversais, Pesquisa e Operações (x3) e Representação Institucional.

Não sendo público as disciplinas de pesquisa ao dispor deste serviço, consideramos que, no mínimo, poderá recorrer às mesmas que seguidamente apresentamos para o SIS.

(e) SIS

A este organismo com jurisdição no “espaço sujeito aos poderes soberanos do Estado Português”, cabe a “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito

constitucionalmente estabelecido”. Incube-lhe igual responsabilidade à do SIED no que à partilha de informação diz respeito (LQSIRP, 2004, Art 21.º; LOSIRP, 2007, Art 33.º e 34.º).

O SIS tem, analogamente ao SIED, um centro de dados e até seis departamentos operacionais. Não tendo representação externa, pode, no entanto, constituir direções regionais e delegações dentro de território nacional (LOSIRP, 2007, Art 35.º).

Quanto às disciplinas de pesquisa, este serviço utiliza OSINT e HUMINT, bem como dados e informações constantes de ficheiros de entidades públicas (SIS, 2011).

Sobre o SIS julgamos pertinente salientar que, ao abrigo do Artigo 25.º da Lei de Segurança Interna (LSI), este se constitui como um serviço de segurança, estando por isso subordinado aos poderes atribuídos ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. O que no entender do SG-SIRP não coloca entropia no sistema, pois sendo “a prevenção uma primeira linha de defesa da segurança interna, não poderia o SIS deixar de assumir a natureza de serviço de segurança, até porque as matérias que constituem o cerne da Segurança Interna (...) constituem o núcleo das suas preocupações” (SIRP, 2011).

(3) CISMIL

O CISMIL é o órgão de natureza estratégico-militar e operacional, responsável “pela produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar”, Competindo-lhe “promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas”. Incumbe-lhe, à semelhança do SIED e o SIS, a difusão das “informações produzidas, de forma pontual e sistemática, às entidades que lhe forem indicadas”. Tem, igualmente, a responsabilidade de “recolher, processar e disseminar a informação geoespacial para apoio ao planeamento e conduta das operações militares”, “dirigir a exploração dos sistemas de informação geoespacial de natureza conjunta”, “coordenar as atividades dos adidos de defesa”, “assegurar a ligação com os adidos de defesa ou militares acreditados em Portugal”, “comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardado o que nos termos da lei se dispõe sobre segredo de Estado”, bem como, “comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e as informações de que tenha conhecimento e respeitantes à segurança do Estado e à prevenção e repressão da criminalidade” (LOEMGFA, 2009, Art 28.º e 29.º).

O CISMIL é constituído pelas repartições de Planeamento, de Coordenação e Gestão da Pesquisa, de Produção, de Segurança e Contrainformação, pelo Gabinete de Ligação aos Adidos de Defesa e Militares e pela Seção de Apoio (LOEMGFA, 2009, Art 29.º). O CISMIL beneficia das notícias e informações obtidas pelos meios das Forças Armadas, pelo que tem a possibilidade de recorrer às disciplinas de HUMINT, IMINT, SIGINT, MASINT e OSINT, com as limitações impostas pela legislação nacional.

c. Análise

Pelos motivos referidos na introdução delimitamos o nosso trabalho à partilha de informação entre o SIED e o CISMIL, pelo que, debruçaremos a nossa análise seguinte nestes dois serviços. Esta análise irá seguir a ordem anteriormente utilizada para caraterizar o conceito de informações – processo, produto, organização, conforme a tabela seguinte.

Tabela 3 - Comparação do modelo teórico com o sistema português

	Notícias		Informações	
	Modelo teórico	Portugal	Modelo teórico	Portugal
Processo	Clara definição legislativa	Não existe porque há “zonas cinzentas”	Órgão integrador	Não existe
	Órgão coordenador	Não existe	Acesso a dados externos	Dificultada pela legislação
	Acesso a sensores exteriores	Não está tipificado na lei, nem há órgão que coordene		
Produto			Órgão integrador	Não existe
			Agências especializadas	Sim (SIED e CISMIL)
Organização	Órgão coordenador		Órgão integrador	Não existe
			Órgão coordenador	Não existe
			Agências especializadas	Sim (SIED e CISMIL)

(1) Quanto ao processo

Como vimos anteriormente o processo engloba as seguintes atividades: *identifying requirements, collection, processing and exploitation, analysis and production, dissemination, consumption, and feedback*. Usaremos a ordem destas, para caraterizar o relacionamento entre o SIED e CISMIL.

A orientação do esforço de pesquisa para o SIED é efetuado pelo PM e pelo SG-SIRP, ao passo que, para o CISMIL o mesmo é realizado pelo CEMGFA. Pese embora, o responsável pelo CISMIL tenha assento no CC-SIRP quando este se reúne para abordar assuntos no âmbito do SIED, este órgão apenas tem a incumbência de aconselhar o SG-SIRP sobre o relacionamento do SIRP com as Forças Armadas e com o CISMIL, não tendo competência ou autoridade para coordenar a pesquisa do CISMIL. Silva Carvalho clarifica que “[a]s informações militares, todavia, não se inserem na linha de comando e direção traçada pela Lei-Quadro do SIRP, não se sujeitando, naturalmente, por exemplo, à orientação e controlo pelo Secretário-Geral do SIRP” (2009, p.18). As aprovações da LQSIRP e da LOSIRP foram precedidas de diversas audições pela AR, no entanto “não foi solicitada a colaboração de qualquer militar, situação que talvez tenha contribuído para uma exclusão na atividade de Informações [militares] no âmbito do SIRP” (Bartolomeu, 2010, p.104).

A missão de cada um destes órgãos, por si só, orienta o esforço de pesquisa de cada um deles. No entanto, e analisando a legislação, parece-nos que é insuficiente para diferenciar o campo de atuação destes dois serviços, pois “[e]xistem *conflitos positivos e negativos* resultantes de uma deficiente delimitação de competências, fronteiras e tarefas de cada Serviço” (Bartolomeu, 2010, p.122). Ao SIED compete produzir informações que contribuam para salvaguardar a segurança externa, o que conjugado com a imposição legal das Forças Armadas estarem permanentemente orientadas para fazer face a uma agressão ou ameaça externa já nos demonstra uma sobreposição de interesses entre o SIED e o CISMIL. Aceitando a ideia de que Portugal só muito dificilmente poderia estar sujeito a uma ameaça militar externa e excluindo o carácter transnacional do terrorismo e do crime organizado, facilmente depreendemos a existência de mais casos em que o interesse do CISMIL e do SIED se sobrepõem. Um exemplo disto é a missão atribuída às Forças Armadas para conduzir missões no exterior do território nacional para salvaguardar a vida e os interesses dos portugueses. Isto implica que as Forças Armadas se mantenham informadas, sobre os países e locais onde há maior probabilidade de instabilidade, que possa desencadear a condução de uma Operação de Extração de Nacionais. No entanto, estes mesmos locais terão de estar sobre monitorização do SIED, pela ameaça que a possível instabilidade neles acarreta para os interesses nacionais. Pelo que, consideramos que não há uma clara definição legislativa das competências e atribuições.

Quanto à pesquisa, e considerando apenas a que é feita no exterior de Portugal, diversas sinergias podem ser encontradas. O SIED tem a capacidade de instalar

representações no estrangeiro, denominadas Estações, e as Forças Armadas de projetar Células de Informações Militares, que ficam sobre direção do CISMIL, cabendo, igualmente, a este órgão a coordenação das atividades dos adidos de defesa. Não havendo suporte legal para a operação conjunta, nem subordinação a uma mesma autoridade, a articulação fica dependente das relações de cooperação existente entre os operadores e os serviços de que dependem. Por isso, podemos equacionar que, num determinado território, esteja a funcionar uma Célula de Informações Militares e, simultaneamente, a operar elementos do SIED, sem que haja qualquer tipo de coordenação, articulação ou partilha entre eles. Pela inexistência de um órgão coordenador da pesquisa encontramos perante mais uma barreira à partilha de informação.

As Forças Armadas fruto das “missões desempenhadas por militares isolados ou enquadrados em forças ou embaixadas em inúmeros pontos do Globo, que levam a relações formais e informais estabelecidas com entidades locais, ONG’s, forças militares e policiais, etc.” dispõem de uma oportunidade impar para conduzir “todas estas atividades [que] se constituem numa privilegiada fonte de Informações de todos os níveis e natureza”. Referindo ainda que a “informação obtida para além de servir para produzir Informações para cumprimento das missões específicas das [Forças Armadas] e da segurança militar deve naturalmente ser partilhada com as entidades civis com responsabilidades de produção de Informações”. Considerando Bartolomeu que na partilha “surgem duas dificuldades: a das competências e a da distinção entre a ameaça interna e externa” (2010, p.129).

As Forças Armadas dispõem de meios com capacidade para a recolha de notícias, que não são empregues de forma contínua. Estes meios, ao ser utilizados por outros serviços teriam uma rentabilidade superior. O que permitiria, igualmente, o incremento nos sensores ao dispor de serviços externos às Forças Armadas. No entanto, a inexistência de um órgão com a capacidade de coordenar a utilização dos meios de pesquisa, independentemente da sua pertença, dificulta o recurso a estes meios por serviços que não as Forças Armadas.

Além de que, a LOSIRP (2007, Art 10.º) impõe ao CISMIL a obrigatoriedade de facultar ao SIED notícias e informações que caíam no âmbito deste último, mas a pedido do SIED, colocando desta forma o ónus no cliente (SIED) e não no fornecedor (CISMIL), contrariando assim o que modernamente é advogado pelos teorizadores da Gestão, e não facilitando a partilha de notícias e por conseguinte de informações.

Apesar do funcionamento dos serviços ser considerado classificado (LQSIRP, 2004, Art 28.º; LOSIRP, 2007, Art 5.º), pelo que aceitamos não estar na posse de todos os dados, retomamos as posições defendidas por Shlsky & Schmitt e Lownthal sobre a importância da análise competitiva. Ambos os autores advogam que as notícias deverão ser disponibilizadas a diferentes serviços, de forma a que as mesmas possam ser avaliadas independentemente, podendo daí resultar diferentes interpretações. Mais, como os destinatários do produto são diferenciados, o decisor apenas terá acesso ao produto difundido por um dos serviços, não tendo pois a possibilidade de confrontar as diferentes interpretações.

As restrições à partilha são ampliadas pelo Artigo 43.º da LOSIRP, que define que, além dos órgãos de fiscalização, “nenhuma entidade estranha ao SIED ou ao SIS pode ter acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados”, impossibilitando desta forma o acesso direto do CISMIL aos dados recolhidos e tratados pelo SIED.

Contudo, este mesmo artigo clarifica que “[p]or despacho do Primeiro-Ministro Ministro, ouvido o conselho de fiscalização do SIRP, são definidas as condições em que elementos informativos conservados nos centros de dados do SIED e do SIS podem ser fornecidos aos órgãos e serviços previstos na Lei Quadro do SIRP” abrindo desta forma a possibilidade do CISMIL ter acesso a estes dados. Consideramos que, a necessidade de interferência do escalão político, neste assunto, limita a partilha de informações entre os serviços, criando, concretamente, entraves à oportunidade do produto. Caso a LQSIRP ou a LOSIRP prescrevessem um modelo de acesso, a situação tenderia a ser mais estável, mais consensual e mais fluída. Mais estável por estar plasmada numa Lei, logo menos sujeita às diferentes conceções político-partidárias dos PM, preservando assim “os Serviços das alternâncias do poder político, garantindo-lhes a estabilidade necessária a um bom funcionamento” (Bartolomeu, 2010, p.124). O consenso conferido pela discussão e aprovação na AR é naturalmente superior ao obtido com um Despacho do PM. Mais significativo seria, se os mecanismos de partilha estivessem plasmados na LQSIRP, por se tratar de uma Lei de valor reforçado. A fluidez é conseguida pela estabilidade do modelo que a sua inclusão na lei conferiria. Pelo que entendemos que um serviço da comunidade de informações em Portugal tem dificuldades no acesso aos dados armazenados por outro serviço.

O SIED e o CISMIL emanam produtos diferenciados que são disseminados, por canais distintos, para diferentes consumidores (CF-SIRP, 2011). A legislação, além do

citado no parágrafo anterior, apenas impõe de forma lacónica que as informações produzidas pelos diversos serviços serão distribuídas “de forma pontual e sistemática, às entidades que lhe forem indicadas”.

Sobre o consumo, gostaríamos de referir o caso particular do Presidente da República (PR), que de acordo com a LDN (2009, Art 10.º) tem a prerrogativa de consultar diretamente o CEMGFA sobre “matérias de defesa nacional” incluindo-se nestas as decorrentes das atividades do CISMIL. O referido artigo impõe ao PM a obrigatoriedade de o informar, aquando da “intervenção das Forças Armadas em operações militares no exterior”, sobre os “tipos e graus de risco”, e de lhe facultar as informações “consideradas uteis e necessárias”, as quais certamente incluem as recolhidas pelo SIED. Decorrente da LQSIRP (2004, Art 17.º) deve ser “especialmente informado” pelo PM “acerca dos assuntos referentes à condução de atividades” do SIRP. Fazendo uma análise restrita da lei, o PR é único decisor a ter acesso aos produtos emanados pelo CISMIL e pelo SIED. No entanto, fazendo uma análise mais ampla da legislação, reiteramos que os serviços devem disponibilizar a informação a quem lhes for determinado, permitindo assim que mais decisores tenham acesso aos produtos emanados por estes serviços, não sendo no entanto claro quais são eles.

Pelo que verificamos anteriormente, podemos concluir que os processos, apesar de análogos, ocorrem de forma independente, não se visualizando na letra da lei pontos de contacto entre o SIED e o CISMIL ao longo das diversas fases do processo, excluindo a particularidade do PR. Desta análise depreendemos que na comunidade de informações em Portugal não estão criadas as condições para se efetuar a análise competitiva.

Considerando a lacuna anterior, fica a faltar um órgão responsável pela integração das notícias e informações. A inexistência deste órgão impede que seja emanado um produto fruto do cruzamento de todas as notícias e informações existentes na comunidade de informações. A integração e fusão nos mais altos níveis da estrutura é defendida pelos teóricos como supra vimos. Ao nível operativo a posição é semelhante, sendo exemplo disso, a criação pela OTAN da *Intelligence Fusion Center*. Por sua vez, a *International Security and Assistance Force*, após ter percecionado que não disponha de informação adequada, integrada e completa, apesar de ter imensa informação pontual, criou ao nível do *ISAF Joint Command* o *Information Dominance Center* com a missão de “*provides the IJC Commander, staff, and partners with dominant understanding of the operational environment in order to enable the development of effective plans and fully informed decisions*” (Altendorf, 2012). Os EUA após a publicação das conclusões da *The National*

Commission on the Terrorist Attacks upon the United States criaram o lugar de *Director of National Intelligence* que tem por missão “*Lead Intelligence Integration*” e “*Forge an Intelligence Community that delivers the most insightful intelligence possible*”. Ele é o principal consultor para as informações e tem, entre outros, por objetivos “*effectively integrate foreign, military and domestic intelligence in defense of the homeland and of United States interests abroad*”, “*Integrate intelligence analysis and collection to inform decisions*” e “*Set strategic direction and priorities for national intelligence resources and capabilities*” (DNI, 2012). O Diretor do SIED defendeu, numa palestra ministrada ao curso que nos encontramos a frequentar, que a integração dos produtos antes da chegada ao decisor é imprescindível porque “os decisores não tem tempo para isso”, além de que, o atual paradigma de segurança, com a “justaposição entre a segurança interna e a defesa nacional”, obriga a que as informações produzidas tenham um caráter menos sectorial e mais holístico. No seu entender, isto só se consegue com a fusão das notícias e informações provenientes dos diversos serviços. Em Portugal, não existe nenhum órgão com a missão de integrar as informações, constituindo-se como outra barreira à efetiva partilha de informações. Perante os exemplos prévios, suportados pela análise teórica anteriormente apresentada, consideramos que o órgão integrador teria de ter capacidade de integrar, não só os produtos do SIED e do CISMIL, mas os produzidos por toda a comunidade portuguesa de informações.

(2) Quanto ao produto

A lei é praticamente omissa quanto ao tipo, formato e periodicidade dos produtos das informações. Pese embora a LOSIRP atribuir ao SIED a responsabilidade de “elaborar estudos e preparar documentos que lhe forem determinados” (Art 26.º), apenas refere que esses produtos poderão ser inopinados ou calendarizados, não referindo sobre quais assuntos ou eventos os mesmos deverão versar. De acordo com a informação veiculada pelo CF-SIRP, o SIED elabora dois tipos de relatórios que “não são estanques” e que podem ser divididos em “Relatórios centrados em zonas geográficas específicas” e “Relatórios de temática suprarregional”. Sendo que os primeiros, entre outros assuntos, focam “os teatros de operações onde existem contingentes militares portugueses integrados em forças multinacionais”. Os segundos abordam temas como economia, terrorismo,

criminalidade organizada transnacional, armamento nuclear, biológico e químico, atividades de serviços de informações estrangeiros e a pirataria marítima¹⁰ (2011, pp.8, 9).

Refere-se que entre os constituintes da lista de distribuição dos produtos do SIED encontramos o PR, PM, Governo, chefes militares, dirigentes superiores das Forças de Segurança, outros organismos da administração pública e elementos designados da sociedade civil, sendo a distribuição efetuada de acordo com a necessidade de conhecer e as orientações do PM.

Por sua vez, os produtos emanados pelo CISMIL foram orientados para a “situação estratégico-militar e operacional, agrupando a produção de Informações Militares nas áreas onde está prevista a presença de Forças Nacionais Destacadas, ou militares portuguesas (...) e na eventual necessidade de evacuação de cidadãos portugueses radicados nos PALOP e regiões adjacentes”, bem como, na “produção de documentação de apoio à participação do CEMGFA em reuniões nacionais e internacionais e em visitas de altas entidades civis e militares ao estrangeiro, assim como de visitas de altas entidades civis e militares a Portugal” (CF-SIRP, 2011, p.10). Pelo que se verifica a existência de agências especializadas com diferentes subordinações hierárquicas: SIED ao PM; CISMIL ao CEMGFA.

O CF-SIRP avalia a qualidade dos produtos emanados, dando assim sequência ao processo de informações no que ao *feedback* diz respeito. O CF-SIRP disponibiliza publicamente uma avaliação global da qualidade e quantidade de produtos efetuados. Essa análise é feita com base em relatórios emanados pelos próprios serviços, bem como, pela consulta efetuada junto aos “principais destinatários dos relatórios elaborados pelos Serviços de Informações”. O CF-SIRP referindo-se aos produtos produzidos no ano de 2010, reconhece que “a qualidade da generalidade dos relatórios, bem como a sua utilidade e adequação aos objetivos pretendidos, o que, naturalmente, contribui para o cumprimento das suas funções” (2011, p.14). Havendo esta disponibilização pública dos resultados genéricos do processo de *feedback*, somos levados a considerar que este processo é feito de forma mais exaustiva e particularizada através dos canais privilegiados existentes entre o CF-SIRP e os serviços.

Os decisores de topo, pela abrangência das decisões que têm de tomar, bem como pela falta de tempo para analisar produtos diferenciados necessitam de receber produtos relevantes e oportunos. Como vimos anteriormente, isto só é conseguido com a existência

¹⁰ “que continua muito ativa junto às costas somalis, e onde estiveram presentes plataformas marítimas nacionais, mereceu alguma análise aprofundada” (CF-SIRP, 2011, p.9)

de um órgão integrador, que emane um produto resultante da integração das informações existentes. Em Portugal este órgão não existe, pelo que os decisores se podem ver em mãos com produtos diferenciados, que apresentam interpretações diferentes sobre o mesmo assunto.

Julgamos interessante, nesta parte do trabalho, efetuar uma incursão à informação geográfica. O CISMIL tem como tarefas “recolher, processar e disseminar a informação geoespacial para apoio ao planeamento e condução das operações militares” e “dirigir a exploração dos sistemas de informação geoespacial de natureza conjunta”. Mas, não está incluído no Sistema Nacional de Informação Geográfica. No entanto, dois órgãos das Forças Armadas - Instituto Geográfico do Exército e Instituto Hidrográfico – fazem parte deste sistema (DL 180/2009, 2009). Pelo que depreendemos que a informação obtida pelo CISMIL com recurso a outras fontes e provedores não é incluída neste sistema, que foi estabelecido para criar “uma capacidade de entendimento mais sólida e coerente, viabilizando tomadas de decisão quase em tempo real” e para diminuir custos inerentes à produção de informação geográfica.

(3) Quanto à organização

Pese embora Silva Carvalho ter afirmado que “[a]pesar [da] aparente autonomização definida para as informações militares, estas integram-se no SIRP na medida em que se sujeitam à fiscalização do Conselho de Fiscalização do SIRP e da Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP e aos princípios constantes dos artigos 1.º a 6.º da mesma Lei” (2009, p.18). E o SG-SIRP ter reforçado esta ideia afirmando que “[n]ão há um sistema de informações civis e um sistema de informações militares. Há apenas um sistema de informações, da República Portuguesa, que contempla a especificidade da componente relativa às missões específicas das Forças Armadas e à segurança militar” (SIRP, 2011). O CF-SIRP, tem um entendimento contrário, pois “[a]s informações militares não pertencem ao SIRP mas as atividades de produção de Informações das Forças Armadas são fiscalizadas, quer pelo Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, quer pela Comissão de Fiscalização de Dados” (2011, p.10). Numa análise muito pragmática às referências anteriormente apresentadas, podemos afirmar que algo está errado nas informações em Portugal. O responsável pelo SIRP, bem como o ex-dirigente do SIED, tem uma interpretação contrária daquela que tem o órgão fiscalizador. Perante entendimentos tão diferentes do sistema naturalmente é difícil clarificar a sua organização.

A LQSIRP, no artigo 7.º clarifica que a orgânica do SIRP compreende o CF-SIRP, a CFD-SIRP, o SG-SIRP, o SIED e o SIS. E no artigo 34.º afirma, que desta lei, apenas se aplicam às Forças Armadas os seis primeiros capítulos e as disposições referentes à fiscalização do CF-SIRP e da CFD-SIRP. Ou seja em Portugal a comunidade de informações¹¹ é diferente do SIRP. Esta diferença, ampliada pelos diferentes entendimentos da legislação feita pelos mais altos responsáveis pelas informações em Portugal, está na génese da maioria das disformidades encontradas no funcionamento e organização das informações em Portugal. Sobre esta temática, aludindo à gestão, Bartolomeu preconiza a necessidade de organizar as informações num “sistema organizativo [que] pressupõe execução descentralizada (mas direção, coordenação e controle centralizados)” (2010, p.123), que no seu entender não existe. Do supra exposto, advém a inexistência de um órgão coordenador das atividades do SIED e do CISMIL, tal como apresentado aquando da análise das informações enquanto processo.

A legislação refere, recorrentemente, a partilha de informação entre os serviços, mas, no entanto, não tipifica quais os mecanismos de partilha a estabelecer, deixando por isso aos serviços, e por conseguinte aos seus dirigentes, a liberdade de estabelecerem os mecanismos de partilha. Revisitamos as declarações do SG-SIRP sobre o papel das “boas relações de cooperação entre o SIRP e as Forças Armadas e mais especificamente entre o SIED e o CISMIL” para resolver “situações pontuais” que surgem na delimitação das áreas de competência do SIED e do CISMIL para examinarmos a partilha de informações. A legislação define as incumbências e competências dos serviços, assim como, atribui autoridade de coordenação a diferentes intervenientes, mas, mesmo assim o SG-SIRP sente a necessidade de confiar nas boas relações de cooperação entre os serviços. Perante a omissão da legislação em definir os mecanismos de partilha, conjugado com as diferentes dependências do CIED e do CISMIL, estaremos perante uma situação em que as “boas relações de cooperação” assumem um papel de destaque, que deveria recair sobre a legislação.

O entendimento feito pelo ex-Diretor do SIED, Silva Carvalho, sobre a partilha de informações ficou vincado quando declarou que “o facto de as Informações de Defesa serem um universo mais amplo e que contém as Informações Militares implica que, na realidade, os deveres de colaboração não tenham igual intensidade”. Clarificando que

¹¹ “*The [intelligence community] is a federation of (...) agencies and organizations that work separately and together to conduct intelligence activities necessary for the conduct of foreign relations and the protection of the national security*” (Goldman, 2006, p.80).

“tudo o que respeita às informações militares interessa ao SIED e, no que respeita à segurança militar em território nacional, ao SIS” (2009, p.22). Este tipo de declarações parece-nos indicar que apesar das boas relações de cooperação, “identificaram-se algumas anomalias, nomeadamente alguma tendência para a competição entre Serviços e de exibicionismo em detrimento da cooperação, que afetam a eficiência e a coordenação” (Bartolomeu, 2010, p.126).

A visão do ex-Diretor do SIED, Jorge Silva Carvalho, citada por Bartolomeu (2010, p.134) “o risco que corremos ao não definir com precisão o âmbito das Informações Militares é implicar uma duplicação de atividades já desenvolvidas pelo SIED e pelo SIS.” Mas, as sobreposições que permitem analisar sobre diferentes perspetivas as notícias são, como vimos anteriormente, essenciais para permitir a realização da análise competitiva. Esta análise pode ocorrer dentro de um mesmo serviço, fora dos serviços, mas no interior da comunidade, ou ainda, ao nível dos decisores. A análise competitiva interna encontra-se fora do âmbito do nosso trabalho, e as restantes tipologias foram anteriormente analisadas. Pelo que reiteramos as nossas deduções anteriores, que indicam a necessidade de se dotar a comunidade de informações em Portugal de um órgão com a responsabilidade de integrar as informações produzidas pelos diferentes serviços e de articular os constituintes da comunidade de informações ao longo de todo o processo de informações.

Conclusões

Ao longe deste trabalho tentámos clarificar quais as possibilidades de melhorar a partilha de informações entre o SIED e o CISMIL. Para isso, inicialmente e com recurso a uma revisão bibliográfica, caracterizámos as informações e identificámos quais os elementos que potenciam a partilha de informações entre serviços. Desta forma criámos o nosso modelo de análise.

No segundo capítulo, caracterizámos o SIED e o CISMIL, e a sua integração na comunidade de informações em Portugal. Analisámos, de seguida, as relações existentes entre estes serviços. Após termos clarificado a organização da comunidade de informações em Portugal e os relacionamentos existentes entre o SIED e o CISMIL, comparamo-los com o modelo de análise proposto no primeiro capítulo. Esta comparação tornou inteligíveis as disformidades e conformidades existentes entre o modelo de análise e a situação portuguesa.

Para isso, no primeiro capítulo, e numa tentativa de dar resposta à Questão Derivada 1, debruçámo-nos sobre as posições apresentadas por diversos analistas, ficando patente a homogenia das posições defendidas. O que facilitou a demanda pelos parâmetros agregadores dessas posições.

Desta análise, constatámos que um sistema de informações, para permitir uma efetiva partilha de informações, deverá assentar em legislação que claramente defina a missão e âmbito de atuação dos diferentes intervenientes. Permitindo desta forma que, logo à partida, os diferentes serviços se foquem em campos de saber específicos. No entanto, também, verificámos que a legislação não pode ser a única forma de clarificar os campos de pesquisa e de análise.

A mutabilidade da situação, a pluralidade de áreas de interesse e a multiplicidade de meios de pesquisa obriga a que haja no sistema um órgão com capacidade para coordenar a pesquisa de cada um dos intervenientes. Este órgão, tem de ter a autoridade necessária, para determinar que um serviço se foque em determinado assunto ou aspeto concreto. A existência deste órgão permite que, quando necessário, se concentre o esforço de pesquisa de diferentes serviços, bem como assegura que nenhuma aspeto importante para o sistema como um todo seja relevado para segundo plano, fruto da sua reduzida importância para cada um dos serviços. Ou seja, evita que haja duplicações desnecessárias e incrementa a complementaridade dos serviços.

A especificidade tecnológica e os custos associados, criaram a necessidade de se concentrar determinado tipo de sensores em determinados serviços. Isto leva a que serviços

diferentes tenham acesso diferenciado a diversos sensores. O órgão referido no parágrafo anterior tem um papel na gestão destes sensores. Ele terá de ter a prerrogativa de determinar que um serviço utilize os seus meios de pesquisa em apoio a outro serviço. O que obriga a que o sistema permita a partilha de notícias, pois, quem obtém as notícias, por dispor dos melhores sensores para o efeito, não tem de ser quem as processa, pelo que terá de as partilhar com quem delas necessite.

As informações facilitam a decisão dos diversos decisores. Pelo que, diferentes decisores terão, necessariamente, necessidades diferenciadas. A forma de assegurar que um decisor dispõe dos meios necessários, para processar as informações de que necessita, é conferindo-lhe autoridade sobre os serviços que as recolhem e processam. Daqui, depreende-se a necessidade de se ter serviços diferenciados subordinados a diferentes decisores.

A existência de serviços diferenciados, cria um ponto fraco no sistema que é a compartimentação das informações. Ou seja, cada serviço apenas tem acesso a parte das notícias e informações. Estas por estarem fora do seu âmbito de atuação ou prioridade de momento, ou por aparecerem descontextualizadas, poderão não receber o tratamento adequado. Uma forma de evitar esta situação é a criação de um órgão integrador, com a missão de integrar as notícias e informações existentes no sistema. A integração permite que notícias e informações, que quando analisadas individualmente pareciam insignificantes, se tornem relevantes quando analisadas de forma global.

Desta forma, consideramos que a resposta à Questão Derivada 1 - O que deve possuir um sistema de informações para permitir a partilha de informações? – é: Um sistema de informações, para permitir a partilha de informações, deverá basear-se num quadro legislativo que defina claramente as responsabilidades e atribuições de cada serviço, dispondo de um órgão coordenador, um órgão integrador e agências especializadas.

O segundo capítulo abordou o sistema de informações em Portugal. Neste respondemos à Questão Derivada 2. Inicialmente, analisámos a legislação que enforma as informações em Portugal, donde concluímos que a mesma não clarifica as missões de cada um dos intervenientes, permitindo “zonas cinzentas”.

Concluímos, ainda, que o SIRP não engloba todos os serviços que pesquisam e processam notícias e informações, visto o CISMIL não pertencer ao SIRP. Esta parece-nos ser a barreira estrutural à efetiva partilha de informações em Portugal, da qual decorrem as restantes lacunas encontradas.

O SG-SIRP, apesar de dispor de autoridade para coordenar as atividades do SIS e do SIED, não dispõe de qualquer autoridade sobre o CISMIL. Desta forma, não há em Portugal um órgão coordenador da atividade dos serviços de informações, ficando esta coordenação relevada para “as boas relações de cooperação”, o que nos parece de todo insuficiente.

Em Portugal, há um conjunto de sensores, ao dispor das Forças Armadas, que poderiam ser potenciados se utilizados para a aquisição de notícias para o SIED. No entanto, a legislação não contempla esta possibilidade. E, a inexistência de um órgão coordenador dificulta, ainda mais, a possibilidade de recurso a estes sensores por serviços externos às Forças Armadas.

Verificámos que em Portugal existem serviços diferenciados, para apoio a diferentes decisores. O SIED apoia a decisão do governo, ao passo que o CISMIL apoia a decisão do CEMGFA, dependendo diretamente destes decisores. Neste caso, o sistema português apresenta-se conforme com as elações retiradas no capítulo primeiro.

Perante a existência de serviços diferenciados, constatámos que no sistema português não existe um órgão integrador de notícias e informações. Mesmo no SIRP, o SG-SIRP não possui um órgão que integre as notícias e informações provenientes do SIS e do SIED. Ao juntarmos a esta equação o CISMIL, que não pertence ao SIRP, verificamos que neste campo a organização das informações em Portugal não possui a capacidade de integrar as notícias e informações recolhidas e processadas pelos diferentes serviços.

Pelo que consideramos como resposta à Questão Derivada 2 - Quais as características anteriormente identificadas não existem no sistema de informações português? – que em Portugal não há uma clara definição das responsabilidades de cada serviço, bem como não existe um órgão coordenador, nem um órgão integrador. Julgamos ainda pertinente acrescentar que a comunidade de informações é diferente do SIRP, o que *de per si* limita a partilha de informações.

Com base no anteriormente referido, consideramos que a Hipótese 1 (Em Portugal a legislação não facilita a partilha de informações entre os membros da comunidade de informações) e a Hipótese 2 (A organização do sistema português não contribui para a partilha de informações) são válidas.

Pelo que a nossa resposta à **Questão Central** (Quais as barreiras à partilha de informações entre o SIED e o CISMIL?) é de que as barreiras à partilha de informações em Portugal são a legislação e a organização. Suportada pelas seguintes razões:

- A legislação refere-se recorrentemente à partilha de informação, mas não operacionalizar como a mesma deve ser feita, nem diferencia de forma inequívoca as atribuições do SIED e do CISMIL;

- A inexistência de um órgão coordenador, que poderia atenuar esta lacuna, é outro dos fatores que limita a partilha de informações;

- A inexistência de um órgão integrador, que potenciaria a partilha de informações, contribui para que as informações produzidas sejam sectoriais, e apenas destinadas ao decisor que tutela cada um dos serviços;

- E, principalmente, porque o CISMIL não pertence ao SIRP.

Não esquecendo que o tema do nosso trabalho é a partilha de informações em Portugal: contributo para o aperfeiçoamento do sistema, não o poderíamos dar por encerrado, sem apresentar subsídios com vista à melhoria da partilha de informações na comunidade de informações em Portugal.

Revisitamos o Programa do XIX Governo Constitucional, que referindo-se aos serviços de informações define que “a coordenação, a cooperação, a partilha de informações e a articulação serão, neste domínio, as preocupações chave que nortearão a atuação do Governo”. E que, na parte respeitante à defesa nacional alude que o executivo irá “reorganizar e racionalizar (...) a Estrutura Superior das Forças Armadas” (2011, p.107). Esta reorganização poderá abrir caminho a que se equacione o papel do CISMIL no seio da comunidade de informações em Portugal. Não tendo a veleidade de considerar que o nosso trabalho deverá ser utilizado nesta árdua incumbência, não descuramos a relevância das nossas conclusões. Isto motiva-nos a apresentar os subsídios seguintes.

No entanto, e tendo presente que “Portugal atravessa hoje uma crise gravíssima que nos coloca, enquanto comunidade, numa das encruzilhadas mais determinantes da nossa história recente. É fundamental que este momento seja interpretado como uma oportunidade de corrigir erros passados, sem sucumbir à tentação do pessimismo ou da inevitabilidade histórica” (XIX Governo Constitucional, 2011, p.6). Estas palavras relembram-nos duas situações distintas, a primeira é a crise económica que implica uma necessidade de racionalizar despesas. E a segunda é o pesado fardo que as informações em Portugal ainda carregam, por serem as «herdeiras» da PIDE. Vamos orientar-nos pela primeira e ignorar a segunda, pois julgamos que o período e tempo decorrido e o grau de maturidade da nossa democracia retiram a relevância a este passado.

Estando a legislação na génese do sistema começaremos por aí. De uma forma sucinta, a legislação deverá abordar de igual modo o SIS, SIED e o CISMIL. Para isso, a

LQSIRP deverá referir-se ao CISMIL, da mesma forma que o faz ao SIS e ao SIED, assegurando desta forma que, estes três serviços, com as respetivas dependências e incumbências, são ambos parte integrante do SIRP. Desta maneira, a comunidade de informações passará a ser coincidente com o SIRP. Esta mesma lei deverá incorporar os mecanismos seguidamente identificados.

O SG-SIRP, apoiado pelo seu gabinete, deverá atuar como órgão coordenador do sistema. Pelo que, deverá ter a autoridade necessária para, tal como tem sobre o SIS e o SIED, conduzir a atividade do CISMIL, através do seu Diretor, com vista a assegurar a coordenação “em ordem para assegurar a efetiva prossecução das suas finalidades institucionais” (LQSIRP, 2004, p. Art. 19.º). Esta autoridade terá de permitir que o SG-SIRP possa coordenar a pesquisa dos serviços e de atribuir a um serviço responsabilidades de pesquisa em prol de um outro serviço, flexibilizando a gestão dos meios. As competências alargadas do SG-SIRP, abrangeriam a definição de mecanismos de partilha de informações, se não definidos na legislação.

Diretamente subordinado ao SG-SIRP, e fazendo parte do seu gabinete, deverá ser criada a capacidade de integrar as notícias e informações provenientes dos serviços. Logicamente, esta capacidade implica que o gabinete do SG-SIRP terá de dispor de analistas. O ideal será através do aumento do número de analistas ao dispor do sistema, mas, sendo esta ideia contrária ao espírito de poupança que condiciona o atual pensamento português, esta capacidade poderá ser obtida com recurso a analistas destacados pelos serviços para o gabinete do SG-SIRP. Estes manteriam o vínculo aos seus serviços de origem, mas estariam funcionalmente subordinados ao SG-SIRP. Esta situação facilitará o acesso aos dados armazenados pelos diversos serviços, visto o acesso aos mesmo ser feito por membros dos respetivos serviços, o que potenciará a integração e a partilha de informações. Ou seja, esta estrutura funcionaria, simultaneamente, como órgão de integração e de partilha.

O que até agora foi por nós proposto não condiciona em nada a existência de serviços especializados e com diferentes dependências. Ou seja, o SIS, o SIED e o CISMIL manteriam as atuais subordinações hierárquicas, no entanto, o CISMIL passaria a estar sujeito à autoridade de coordenação do SG-SIRP. Certos de que esta dupla dependência pode ser percecionada como uma fragilidade do sistema por nós proposto, lembramos o que anteriormente dissemos sobre a gestão matricial. Ou seja, este sistema baseia-se no modelo de gestão matricial, que graficamente poderá ser apresentado como:

Decisor	Primeiro Ministro		CEMGFA
SG-SIRP	SIED	SIS	CISMIL
Meios de Pesquisa	Próprios	Próprios	Das Forças Armadas
Processamento	Analistas	Analistas	Analistas
Integração	Notícias e informações	Notícias e informações	Notícias e informações

Ilustração 4 - Organização matricial do SIRP proposto

Utilizando como base a organigrama das informações em Portugal (Ilustração 3), e de uma forma mais tradicional teríamos então o SIRP organizado da seguinte forma:

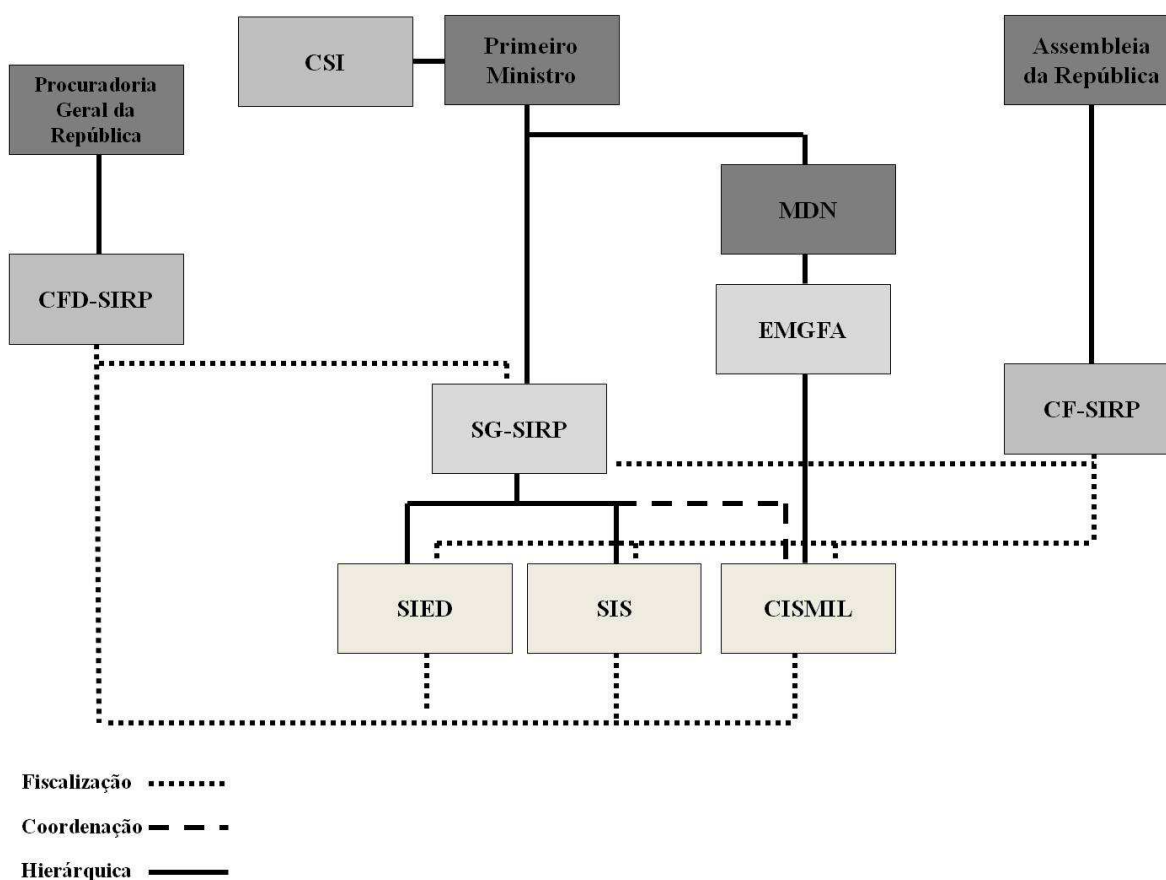


Ilustração 5 - Organigrama do SIRP proposto

Consubstanciando-se a diferença na inclusão de uma linha de autoridade de coordenação entre o SG-SIRP e o CISMIL. Ou seja, as alterações por nós propostas são, fundamentalmente, de funcionamento, baseando-se na inclusão do CISMIL no SIRP e no reforço dos poderes do SG-SIRP no âmbito da coordenação.

Este trabalho não encerra a discussão sobre a problemática das informações em Portugal. Julgamos haver espaço para diversa pesquisa sobre este assunto. Um dos tópicos que poderá merecer destaque em futuros trabalhos de investigação, é o de potenciar a

partilha de informações entre o SIRP e o Sistema de Segurança Interna. Bem como, entre as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas, que com missões diferenciadas, partilham preocupações, principalmente quando empenhadas em missões no exterior de Portugal e não subordinadas a uma cadeia de comando unificada.

Bibliografia

- Altendorf, G., 2012. *cimicwebpage*. [Online] Available at: https://www.cimicweb.org/Documents/PRT%20CONFERENCE%202010/Information_Dominance_Center_Overview.pdf [Accessed 02 fevereiro 2012].
- Bartolomeu, J.P.S., 2010. *Informações Militares para Portugal*. Tese de Mestrado em Estratégia: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J.A.d.F., 2001. *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas*. 1st ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cardoso, P.A.G., 2004. *As informações em Portugal*. 1st ed. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda^a & Instituto da Defesa Nacional.
- Carvalho, J.S., 2009. *Segurança Nacional e as Forças Armadas*. Lisboa: Faculdade de Letras de Lisboa.
- CEDN, 2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003)*. Lisboa: Diário da República.
- CF-SIRP, 2011. *Parecer relativo ao ano de 2010*. Lisboa: Diário da República.
- Chiavenato, I., 2006. *Introducción a la teoría general de la administración*. 7th ed. Santa Fé, México: MacGraw-Hill International.
- CRP, 2005. *Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1 / 2005, de 12 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- DGA - Diretoria Geral da Administração, 2006. *Iniciar a Gestão por Processo*. 1st ed. Campinas, Brasil: Universidade Estadual de Campinas.
- DL 180/2009, 2009. *Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de Agosto*. Lisboa: Diário da República.
- DNI, 2012. *Director of National Intelligence*. [Online] Available at: <http://www.dni.gov> [Accessed 3 fevereiro 2012].
- EME, 2009. *PDE 2-00 Informações, Contra-informação e Segurança*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

- Goldman, J., 2006. *Words of Intelligence - A dictionary*. Meryland, EUA: The Scarecrow Press, Inc.
- Hughes-Wilson, J., 1999. *Military Intelligence Blunders*. Londres, Inglaterra: Robinson Publishing Ltd.
- Instituto Politécnico de Castelo Branco, 2006. *Organização e Gestão (por processos)*. 1st ed. Castelo Branco: Instituto Politécnico de Castelo Branco.
- LDN, 2009. *Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- LOBOFA, 2009. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- LOEMGFA, 2009. *Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de Setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- LOSIRP, 2007. *Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro)*. Diário da República.
- Lowenthal, M.M., 2006. *Intelligence - from secrets to policy*. 3rd ed. Washington: CQ Press.
- LQSIRP, 2004. *Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- LSI, 2008. *Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Monteiro, J.M., s/d. *A Gestão por Processos de Negócios: um novo princípio de gestão ou uma panacéia?* 1st ed. Santos, Brasil: Universidade Católica de Santos - UNISANTOS.
- OTAN, 2008. *AJP 2.0 Allied Joint Intelligence, counter intelligence and security doctrine*. Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- Priberam, 2011. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. [Online] Available at: <http://www.priberam.pt/dlpo/Default.aspx> [Accessed 21 dezembro 2011].

- Priberam, 2011. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. [Online] Available at: <http://www.priberam.pt/dlpo/Default.aspx> [Accessed 21 outubro 2011].
- Shlsky, A.N. & Schmitt, G.J., 2002. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3rd ed. Dulles, Virginia, E.U.A: Potomac Books, Inc.
- SIED, 2011. *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa*. [Online] Available at: <http://www.sied.pt> [Accessed 14 November 2011].
- SIRP, 2011. *Sistema de Informações da República Portuguesa*. [Online] Available at: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/1> [Accessed 03 November 2011].
- SIS, 2011. *Serviço de Informações de Segurança*. [Online] Available at: <http://www.sis.pt> [Accessed 27 março 2012].
- The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004. *The 9 / 11 Commission Report*. [Online] EUA Available at: <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf> [Accessed 19 Janeiro 2012].
- U.S. Department of Justice, 2012. *Justice Information Sharing*. [Online] Available at: <http://www.it.ojp.gov/> [Accessed 20 March 2012].
- XIX Governo Constitucional, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.